

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ENGENHARIA DA PRODUÇÃO**



**ANÁLISE DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DE RONDÔNIA - UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia de Produção.

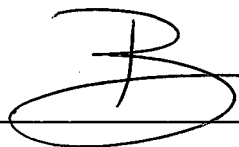
**JANILENE VASCONCELOS DE MELO**

Florianópolis-SC, Dezembro de 1999

# **ANÁLISE DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DE RONDÔNIA - UM ESTUDO DE CASO**

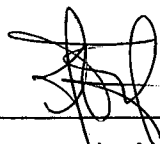
**JANILENE VASCONCELOS DE MELO**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Engenharia de Produção, área de concentração em Engenharia de Avaliação e Inovação Tecnológica, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

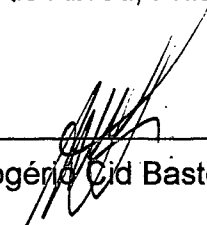


Prof. Ricardo Miranda Barcia, Ph.D.  
Coordenador do Curso de Pós-Graduação

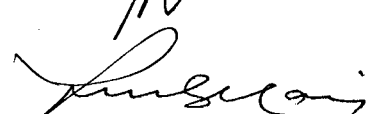
## **BANCA EXAMINADORA:**



Profa. Aline França de Abreu, Ph.D. (Orientadora)



Prof. Rogério Cid Bastos, Dr.



Prof. Luiz Fernando Jacintho Maia, Dr.

*Dedico este trabalho à minha família  
e ao meu esposo e companheiro JOSÉ,  
pela compreensão e apoio.*

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 CARACTERIZAÇÃO DO TEMA	11
1.2 OBJETIVO DO TRABALHO	12
1.3 LIMITAÇÃO DO TRABALHO	12
1.4 JUSTIFICATIVA	13
1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	14
2 CONCEITOS TEÓRICOS DE INFORMAÇÕES E SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	15
2.1 A INFORMAÇÃO	15
2.1.1 Conceito	15
2.1.2 Gerência da Informação	18
2.1.3 Fatores de Êxito	19
2.2 O NOVO PAPEL DA INFORMÁTICA	19
2.3 SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	21
2.3.1 Conceitos e Características de Sistemas de Informações	22
2.3.2 Objetivos do Sistema de Informação	22
2.3.3 Abordagens	23
2.3.4 Sistema de Informação Integrado	24
2.3.5 Classificação de Sistema de Informação segundo o suporte à decisão	25
2.4 ARQUITETURA DE INFORMAÇÃO	27
2.4.1 Conceito	27
2.4.2 Componentes de uma Arquitetura de Informação	29
2.4.3 Modelos de Arquitetura de Informação	30
3 TRIBUNAIS DE CONTAS	32
3.1 HISTÓRICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL	32
3.2 NATUREZA JURÍDICA DOS TCS CONFORME CONSTITUIÇÃO DE 1988	36
3.3 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	38
3.3.1 Controle Administrativo, Autocontrole ou Controle Interno	39
3.3.2 O Controle Externo	39
3.3.3 Controle Jurisdicional	41
3.3.4 O Controle Contábil, Financeiro, Orçamentário, Operacional e Patrimonial	43
3.3.5 Âmbito da Jurisdição	45
3.3.6 Composição Administrativa	46
4 MUDANÇAS NOS PARADIGMAS DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	49

4.1 CONTROLE GERENCIAL EM ENTIDADES PÚBLICAS	50
4.2 A GESTÃO ECONÔMICA	51
4.3 A IMPORTÂNCIA DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES	53
4.3.1 Sistemas de Informações Contábeis	56
4.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	57
4.5 IDENTIFICAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO	57
4.6 A AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DE DESEMPENHO	58
4.7 O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	60
4.8 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	61
4.9 CRIAÇÃO DE INDICADORES E ELEMENTOS DE MENSURAÇÃO	62
4.10 RELATÓRIO DE GESTÃO E ANÁLISE DE DESEMPENHO	65
5 METODOLOGIA	66
5.1 METODOLOGIA APLICADA AO TRABALHO	66
5.2 METODOLOGIA APLICADA NO ESTUDO DE CASO	68
5.2.1 Fontes de Informações	68
5.2.2 Instrumentos de Pesquisa	68
5.2.3 Método de Coleta de Informações	69
5.2.4 Análise e Consideração dos Dados	69
6 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA	71
6.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TCER	72
6.2 FORMAS DE APRECIÇÃO DOS PROCESSOS	73
6.3 MISSÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE RONDÔNIA	75
6.4 INFORMATIZAÇÃO DO TCER	75
6.4.1 Antecedentes	75
6.4.2 Situação anterior da informática no TCER	76
6.4.2.1 Sistemas disponíveis no TCER	76
6.4.3 Situação Atual	78
6.5 SISTEMA GERAL DE AUDITORIA	82
6.5.1 Fluxo de Dados e Informações Auditoriais	84
6.5.2 Apresentação do Sistema Geral de Auditoria-SGA/TCER	86
6.5.3 Objetivos do Sistema	86
6.5.4 Padronização de Informações no Sistema	86
6.5.4.1 Tratamento, Coleta e Manipulação de Informações no Sistema	87
6.5.4.2 Coleta e Manipulação de Informações	87
6.5.5 Formação de uma Base de Dados no Sistema	88
6.5.5.1 Disponibilidade de Informação no Sistema	88

6.5.6 Tecnologia utilizada pelo Sistema	88
6.5.6.1 Banco de Dados	88
6.5.6.2 Internet	89
6.5.6.3 E-mail	89
6.5.6.4 World Wide Web	89
6.5.6.5 FTP. File Transferency Protocol	89
6.5.6.6 Hardware	89
6.5.6.7 Software de Aplicação	90
6.5.6.8 Recursos Humanos	90
6.5.7 Apresentação dos Resultados Obtidos	90
6.6 ARQUITETURA DE INFORMAÇÃO DO TCER	93
6.6.1 Sistema de Informações do TCER	93
6.6.2 Sistema de Informações Gerenciais – SIG	94
6.6.2.1 Funções e Atividades do SAG	95
6.6.3 Integração TCER X Jurisdicionados X Comunidade	103
6.6.4 Contribuições Gerais e Sugestões (SAG)	103
7 CONCLUSÕES	109
7.1 CONTRIBUIÇÕES	110
7.2 LIMITAÇÕES	111
7.3 RECOMENDAÇÕES	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113
ANEXO I – ORGANOGRAMA DO TCER	118
ANEXO II - QUESTIONÁRIO DA ENTREVISTA	120
ANEXO III - WORK PAPER'S DO SGA/TCER	122
ANEXO IV - PROGRAMA DE AUDITORIA	155
GLOSSÁRIO	160

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - PIRÂMIDE ORGANIZACIONAL _____	27
FIGURA 2 - AMBIENTE OPERACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS _____	83
FIGURA 3 - AMBIENTE AUDITORIAL DE COLETA DE DADOS/PROCESSAMENTO DE INFORMAÇÕES _____	84
FIGURA 4 – FLUXO DE DADOS E INFORMAÇÕES _____	85
FIGURA 5 – INDICADORES DE DESEMPENHO/TCER1993-1997) _____	92
FIGURA 6 - SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS _____	94
FIGURA 7 - SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO DO TCER _____	103

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE INFORMAÇÃO	16
TABELA 2 - MODELOS DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO	18
TABELA 3 - INDICADORES DE DESEMPENHO DO TRIBUNAL DE CONTAS (1993 - 1997)	92

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - RECURSOS HUMANOS ALOCADOS	80
QUADRO 2- ATIVIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS POR ÁREA	81
QUADRO 3 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DE TAREFAS	82
QUADRO 4 - ÁREA DE ABRANGÊNCIA DOS SISTEMAS	95
QUADRO 5 - ENCAMINHA CONTAS	96
QUADRO 6 - TRATAR PROCESSO	97
QUADRO 7 - ORDENAR PROCESSO	97
QUADRO 8 - DESIGNAR RELATOR	97
QUADRO 9 - ANALISAR CONTAS	98
QUADRO 10 - ANALISA RESTRIÇÕES	99
QUADRO 11 - ANALISA PARECER	99
QUADRO 12 - TRATAR DILIGÊNCIA	100
QUADRO 13 - TRATAR PAUTA	100
QUADRO 14 - JULGAR PROCESSO	100
QUADRO 15 - ENCAMINHA RECURSO	101
QUADRO 16 - TRATAR RECURSO	101
QUADRO 17 – DIAGRAMA DE FUNÇÕES DO SAG	102
QUADRO 18 – ARQUITETURA DE INFORMAÇÃO	108



## AGRADECIMENTOS

Dizem que a gratidão é um sentimento incômodo. Muitas pessoas se sentem infelizes e, às vezes, até angustiadas por deverem alguma coisa a alguém. Pessoalmente não me sinto assim. Ao contrário, saber que pessoas me ajudaram a chegar onde estou me alegria e, de certa forma me alivia, pois elas também são responsáveis pelo meu desempenho. A gratidão para mim, portanto, não é um sentimento incômodo, mas abrangente, pela extensão de agradecimentos que deveria fazer. É impossível nominar todas as pessoas que, de boa vontade, me ajudaram e apoiaram, mas registro minha gratidão por todos que, de alguma forma, colaboraram para que eu chegasse até aqui.

Em primeiro lugar agradeço, humildemente a Deus, nosso Pai e Criador, a oportunidade nesta minha existência, de ter convivido com pessoas que muito contribuíram para o sucesso desta etapa de aprendizagem.

Externo os meus sinceros agradecimentos a todas as pessoas que tornaram possível a existência e conclusão deste trabalho. Algumas entretanto, influíram mais decididamente, entre as quais destaco: Professor Osmar Siena, ex-Reitor da Universidade Federal de Rondônia, que atendeu ao meu apelo quando externei minha vontade de fazer este mestrado; o Presidente do Tribunal de Contas Dr. Amadeu Guilherme Matzanbecher Machado, com sua experiência e amizade, tornou melhor este trabalho; os professores da Universidade Federal de Santa Catarina - Florianópolis, que ministraram, com denodo e satisfação, as disciplinas do curso, e os demais colegas de mestrado, pela oportunidade de convivência nos estudos e nas lições de vida que juntos tivemos a oportunidade de aprender.

Eternos agradecimentos dirijo ao meu pai, Antônio Félix (in memoriam), embora sem sua presença física, mas eternamente presente nos meus sentimentos e valores e a minha mãe Irene Monteiro de Vasconcelos, são os agradecimentos pela vida que recebi; pelas noites que eles ficaram sem dormir por minha causa, pelas preocupações e aflições que eles passaram por mim, pelo carinho, apoio e incentivo na minha busca de realização.

O meu carinhoso obrigada à presença sempre motivadora do meu marido, o Administrador de Empresas José Gomes de Melo, incentivador deste empreendimento.

Deixo aqui, também, a minha gratidão à mestre e amiga Professora Aliné França de Abreu, pelo compromisso que assumiu, ao aceitar ser orientadora deste trabalho e que efetivamente exerceu o seu papel com valiosas contribuições ao nível de conhecimento e na realização de um trabalho científico.

## RESUMO

Redundâncias, inconsistências, inexatidão dos dados operacionais, são alguns dos problemas que caracterizam, de um modo geral, um sistema de informações de uma organização que possua vários sistemas desenvolvidos segundo o enfoque tradicional.

A implantação de um sistema de informações apoiado em banco de dados, embora se apresente como um processo mais complexo, envolvendo a alocação de recursos humanos e materiais em maior escala, acha-se perfeitamente justificável em razão de tais problemas, dotando, assim, a organização de valiosa vantagem que se traduz no melhor desempenho das suas atividades.

Assim, esse trabalho tem como propósito estabelecer uma metodologia de otimização funcional e operacional do processo de auditoria e tomada de decisões, através de sistemas de informação integrados a banco de dados, onde procuramos enfatizar as informações relevantes do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - TCER.

Para atingir tal propósito, adotou-se a pesquisa qualitativa, que se constitui da revisão bibliográfica do tema em questão e de uma aproximação da realidade através de um estudo de caso. Nesse estudo de caso, buscou-se apreender as ações da tecnologia da informação no trabalho de implementação do sistema de informações no TCER.

Diante dos fatos observados, identificou-se, como premissa básica do estudo, que o TCER, ao adotar em suas estratégias um posicionamento identificado com um novo paradigma de gerenciamento, necessitou de uma nova estruturação da arquitetura de informações, compatível com esta opção.

As conclusões elaboradas, a partir dessa verificação empírica e das bases teóricas, demonstraram: a importância de se desenvolver ações gerenciais capazes de criar um fluxo contínuo de informações em todos os níveis da organização. Desta forma, traçou-se uma proposta de ação, a ser adotada pelo TCER, para subsidiar a tomada de decisão, tendo como base as disciplinas da contabilidade e da tecnologia da informação.

## **ABSTRACT**

Redundancy, inconsistency, inaccuracy of operational data are some of the problems which generally characterize a system of information of an organization which has several systems developed according to the traditional approach.

The implantation of an information system supported on data bank, although seems to be a more complex process involving lending of human resources and material, in greater scale, is perfectly justifiable because of such problems providing the organization of a valuable advantage, which is translated into better performances of the activities.

Thus this work aims at establishing a methodology of functional and operational optimization of the account auditor and decision taking, through systems of information integrated to data bank where we try to emphasize the information relevant to the Rondonia State Account Courtroom - TCER.

In order to reach such a purpose, we adopted the qualitative research, which constitutes of a bibliographic revision of theme in question and of an approach to reality through a case study. In this case study, we try to learn the actions of technology of information in the work of implementation of the information system at the TCER.

Before the observed facts, we could identify, as a basic premise of study that the TCER in adopting in its strategies a position identified as a new paradigm of management, needed a new structure of architecture of information, suitable to this option.

The conclusions elaborated from the empirical verification of the theoretical bases reveal the importance of developing managing actions in all levels of the organization. In this way, we propose an action to be adopted by TCER in order to substitute the taking of decision, having as basis the disciplines of account and the technology of information.

# 1 INTRODUÇÃO

Durante décadas, inúmeras pesquisas investigaram a relação entre o esforço das organizações em elevar seu nível de tecnologia e os reflexos em seu desempenho.

A Administração Pública brasileira passa por profundas mudanças, sobretudo advindas da reforma administrativa, que buscou romper o paradigma burocrático e caminhar em direção ao paradigma gerencial. Os Tribunais de Contas - TCs para participarem ativamente, como órgão de controle, têm adotado sistemas gerenciais que passam a ser de grande importância para seus desempenhos.

Neste estudo busca-se avaliar a relação entre a tecnologia adotada pelo TCER e seu desempenho.

O trabalho permite posicionar os objetivos em dois níveis. Em primeiro lugar, procurar o “estado da arte” com respeito às técnicas de contabilidade, da tecnologia da informação-TI como aprimradoras dos sistemas de informações e do gerenciamento da informação. Em segundo, integrar os diversos setores da organização, evitando, assim que cada setor busque as informações necessárias em fontes isoladas.

As contribuições do trabalho, portanto, podem ser colocadas: primeiro, no sentido de desenvolver conhecimento sistemático sobre as possibilidades da tecnologia da informação no desenvolvimento dos sistemas organizacionais; e segundo, demonstrar a arquitetura de informação existente e de propor algumas inovações. Nesses dois níveis não se tem conhecimento de outro trabalho já desenvolvido no Estado de Rondônia.

## 1.1 Caracterização do Tema

Há necessidade de aperfeiçoamento do controle efetuado pelos TCs diante do novo enfoque gerencial. No entanto, quais os instrumentos de que os TCs dispõem para efetivar esse controle? Não existe dúvida que, a tecnologia da informação e a contabilidade são ferramentas imprescindíveis.

A expressão “Contabilidade Gerencial” traduz a função da contabilidade envolvida com a produção de informações que possam auxiliar os administradores em suas atividades de alocação dos recursos escassos, identificação de processos ineficientes, avaliação de desempenho, maximização dos recursos alocados e auxiliar no processo de tomada de decisões.

O administrador, diante da necessidade de tomar decisões corretas, nem sempre dispõe de um repertório de medidas pré-definidas para consultas. Por isso, na escolha do tema, procurou-se estabelecer uma reflexão sobre o sistema de informação do TCER, desde o seu mais alto nível operacional, voltado a consecução das metas e objetivos da organização de forma eficiente e eficaz.

## **1.2 Objetivo do Trabalho**

O trabalho tem como objetivo geral, apresentar e analisar, através de um “estudo de caso”, as condições de pré-instalação e resultados pós-introdução da tecnologia da informação, no TCER, descrevendo o processo de implementação dessa tecnologia nesse ambiente. À luz do referencial teórico existente sobre informação e sistemas de informações, o trabalho deve mostrar a forma de atuação desse sistema no TCER estudado.

Os objetivos específicos são:

- Apresentar aspectos significativos, mencionados na literatura, dos fatores de implementação de sistema de informação;
- Extrair da literatura material relevante que caracteriza sistema de informação gerencial-SIG dos Tribunais de Contas;
- Discutir conceitos sobre o novo paradigma de controle na Administração Pública, e
- Propor uma arquitetura de informações para o TCER como suporte à decisão, segundo o novo paradigma de controle na Administração Pública.

## **1.3 Limitação do Trabalho**

Por caracterizar-se como “estudo de caso”, com um quadro conceitual abrangente e em consolidação, ressalta-se o caráter investigatório deste trabalho, onde seus resultados devem ser encarados como uma primeira aproximação do problema.

Nesse sentido, a natureza predominantemente qualitativa das informações, remete à ausência de uma significância estatística, caracterizando análises e avaliações subjetivas, onde a capacidade de articulação de conceitos com a realidade delimita o espírito de reflexão do estudo. Contudo, o “estudo de caso” permite uma replicação teórica baseada na semelhança dos contextos organizacionais analisados. Desta forma considera-se os

resultados alcançados válidos para serem utilizados como subsídios para análise dentro do mesmo escopo em outros Tribunais de Contas no Brasil, dado que, suas funcionalidades, estruturas e formas de funcionamento são bastante semelhantes.

Por fim, a aplicação do método de caso também pode apresentar uma certa visão de conceitos restante aos casos em análise, requerendo, como precaução, um complemento conceitual, que se julgou alcançar no presente estudo.

#### **1.4 Justificativa**

O Brasil, diante da nova ordem econômica mundial, vem se submetendo a contínuos processos de transformação que se refletem, em especial, na Administração Pública, originando conceitos e práticas, que a obrigam a adequar-se, para acompanhar o salto tecnológico a que se propôs o País.

O setor privado foi o primeiro a alavancar o processo da busca de qualidade e rapidez nas relações empresariais. O setor público não ficou à margem dos acontecimentos, tendo em vista a sociedade exigir das instituições públicas atuação ágil, transparente, eficiente e eficaz em seus atos.

O ritmo da instalação de sistemas de informações, apoiados em computadores, nas organizações de todo o mundo, tem mostrado uma tendência crescente nos últimos anos. No Brasil, eles vêm se instalando gradativamente.

As mesmas observações são válidas para as instituições públicas, em particular, os Tribunais de Contas, como órgãos de controle das contas públicas. O TCER procura ajustar-se a essa corrente, cumprindo o dever de satisfazer plenamente a sociedade, no interesse de mantê-la informada sobre os resultados alcançados na gestão dos recursos públicos. Assim sendo, estabeleceu para si o desafio de mudar, consciente da sua capacidade de estabelecer novos paradigmas para a atividade de auditoria pública, diante do número sempre crescente de Unidades Estaduais e Municipais a controlar, e sua obrigação constitucional de periodicamente, manifestar-se sobre a regularidade e a legitimidade da gestão do Patrimônio Público. A solução de maximizar a utilização de seus recursos humanos e materiais, na atividade do controle externo, buscou-a na informática.

Um dos grandes impasse que enfrenta a sociedade brasileira, no momento atual, diz respeito à modernização. Ao tempo em que se reconhece a imperiosa necessidade de modernizar as instituições sob pena de ficarem obsoletas.

O fato é que mudanças estão ocorrendo, tanto no plano técnico-econômico quanto sócio-institucional, desestabilizando os modelos existentes e abrindo espaço para a criação de novos. Esta desestabilização e o processo de criação associados são gerados da turbulência e incertezas que se observa nos sistemas de informações.

O momento de reconstrução cria um espaço privilegiado para a redefinição das formas de organização e das relações de trabalho, assim, ao mesmo tempo em que é necessário admitir que a informação, como inovação revolucionária, realmente altera a base técnica dos sistemas de informações, é fundamental entender que há um amplo espaço para negociar a escolha de organização do trabalho.

O método de trabalho será enfocado de forma mais detalhada em capítulo específico para o assunto.

### **1.5 Organização do Trabalho**

O trabalho apresenta-se de acordo com o seguinte formato:

NO CAPÍTULO 1 - Introdução, trata da descrição da questão, indagações sobre o tema, objetivos e limitações da dissertação.

NO CAPÍTULO 2 - Discorre sobre o referencial teórico, bem como sobre conceitos específicos aplicáveis ao tema em foco, onde são colocados conceitos de informação e de sistema de informações, assim como, suas atividades e técnicas principais, a análise de metodologias disponíveis em seu atual estado da arte e sua correspondente aplicação ao objeto do estudo.

O CAPÍTULO 3 - Descreve as origens históricas dos Tribunais de Contas no Brasil e suas competências.

O CAPÍTULO 4 - Aborda as mudanças nos Paradigmas de Controle da Administração Pública.

O CAPÍTULO 5 – Propõe o *design* geral da pesquisa e define a metodologia de pesquisa mais adequada ao objeto de estudo.

O CAPÍTULO 6 – Após estabelecer uma compreensão do Tribunal de Contas de Rondônia, apresenta-se a sua estruturação, exibindo o seu sistema de geral de auditoria – “estudo de caso” e, descrevendo a arquitetura de informações do TCER.

NO CAPÍTULO 7 - apresenta a conclusão final do trabalho, enfatizando os resultados alcançados e propondo recomendações.

Ao final relaciona-se a bibliografia utilizada.

## 2 CONCEITOS TEÓRICOS DE INFORMAÇÕES E SISTEMAS DE INFORMAÇÕES

### 2.1 A Informação

A informação, no princípio, não podia ser acumulada, dependia da capacidade de memória individual de cada um.

Há mais de 6.000 anos atrás desenvolveu-se a capacidade de escrever. A escrita evoluiu mas continuava difícil a informação através de tediosas cópias manuscritas.

Somente aproximadamente 500 anos atrás, Gutenberg desenvolveu a prensa móvel permitindo a disseminação da informação entre os grupos. Em combinação com a melhoria da comunicação e do intercâmbio, a escrita proporcionou que o conhecimento fosse espalhado além das barreiras políticas e sociais e pôs os livros nas mãos do povo. Quando o nível geral de educação da população aumentou, os intelectuais da sociedade puderam focar seus estudos em assuntos mais avançados.

A disseminação da informação permitiu o aumento da especialização levando ao surgimento de grande diversidade de mudanças e profissões. A especialização, alavancada pela máquina de imprensa, novamente permitiu acumular significativamente mais conhecimentos e lidar com uma complexidade ainda maior.

A informação é o significado dos dados de forma tal que possa ser interpretado pelas pessoas. Enquanto os dados, eles se tornam informações quando são vistos dentro de um contexto e transmitem algum significado às pessoas.

A importância da informação e de sua disponibilidade cresce na mesma proporção que a sociedade moderna torna-se complexa.

#### 2.1.1 Conceito

O Conceito de informação, segundo CASSARRARO (1994, p.35), é *“um fato, um evento, um comunicado”*, podendo ser classificada em dois grupos:

- Informações operacionais, e
- Informações gerenciais.



O primeiro grupo contempla as informações necessárias à realização de determinadas operações, enquanto que, no segundo, encontra-se as diversas informações operativas possibilitando à gerência melhores condições para a tomada de decisão.

Para a organização, a informação é vista como matéria-prima e produto acabado do sistema ao qual pertence. Sob este enfoque, sua importância e conceito vêm sendo alterados no decorrer dos anos.

Nos anos cinquenta, a informação era considerada como um mal necessário associada com a burocracia do projeto. As preocupações desta época consistiam em reduzir o custo do processamento dos papéis de rotina.

A partir da década seguinte, reconheceu-se que ela poderia fornecer um suporte geral para a organização, auxiliando-a no seu próprio gerenciamento. Esta concepção de informação surgiu com o desenvolvimento de equipamentos – hardware – que possibilitavam a execução de vários tipos de funções diferentes, sem a necessidade de se mudar os equipamentos.

Nos anos setenta e início dos anos oitenta, a informação passou a ser vista como um capacitador de ajustes finos, com propósitos específicos de controles gerenciais sobre toda a organização, auxiliando a tomada de decisão em vários tipos de problemas.

A partir dos últimos anos da década de oitenta, até os dias atuais, a concepção de informação modificou-se novamente. Vista como um recurso estratégico, seu papel, dentro da organização, tornou-se fundamental, garantindo a sobrevivência e prosperidade da organização num futuro próximo.

Tabela 1 - Evolução do conceito de informação

PERÍODO	CONCEITO DE INFORMAÇÃO	IMPORTÂNCIA
Anos 50	Requisito burocrático necessário	Redução do custo de processamento de papéis.
Anos 60 e 70	Suporte aos propósitos gerais	Auxiliar no gerenciamento de tarefas da organização.
Anos 70 e 80	Controle do gerenciamento da organização	Auxiliar e acelerar os processos de tomada de decisão.
Anos 90	Vantagem competitiva	Garantir sobrevivência e prosperidade da organização.

MCGEE E PRUSAK (1994) conceituam a informação como um ativo que precisa ser administrado, da mesma forma que os outros tipos de ativos existentes, representando uma classe particular dentre esses outros tipos de ativo, tais como: capital, material e pessoas. Esta particularidade decorre da potencialidade da informação ser reutilizada, não se deteriorar ou depreciar, e seu valor ser determinado exclusivamente por quem a utiliza. E propuseram cinco estilos de gerência da informação: Utopia Tecnocrática, Anarquia, Feudalismo, Monarquia e Federalismo.

A *Utopia Tecnocrática* ocorre naquelas organizações que buscam planejar a infraestrutura tecnológica para fornecer as informações adequadas a partir de um banco de dados perfeitos.

Algumas organizações não possuem nenhum modelo de informação política e vivem num estado de *Anarquia*. Geralmente, este estado emerge quando um método centralizado de gerenciar as informações deixa de existir, ou quando nenhum gerente percebe a importância das informações em comum.

O *Feudalismo*, o modelo mais facilmente encontrado, caracteriza-se pela existência de gerentes que, geralmente, controlam as informações de seus departamentos, determinando quais delas são importantes e como devem ser interpretadas.

A *Monarquia* vem como a solução mais prática para o modelo Feudalista. Através da centralização exercida pelo responsável geral ou equivalente da organização, regras de como a informação deve ser gerenciada, são ditadas. O maior benefício deste modelo é a possibilidade em permitir mais facilmente o acesso às informações e a distribuição de informações-chaves que podem racionalizar e padronizar parâmetros da organização. Seu maior problema é que a continuidade deste estado depende do responsável, ao qual está associada toda a autoridade deste modelo.

O *Federalismo* possui um grande número de características desejáveis, e nos dias atuais, é o melhor modelo na maioria das circunstâncias. Sua característica principal é o uso da negociação na união de componentes que, usualmente, não seriam cooperativas entre si. Este modelo reconhece explicitamente a importância da política, em contraste com os modelos anteriores – o Utopia Tecnocrático ignora a questão política, a Anarquia não possui nenhum tipo de controle, o Feudalismo envolve políticas concorrentes e a Monarquia elimina a política através de uma autoridade forte e central. Dessa forma, o modelo busca legitimar atividades através de interesses diferentes de várias áreas da organização.

Em suma, a saída está na adequação da empresa à estrutura política que melhor se adapte a sua necessidade, pois os referidos modelos estão voltados somente à política informacional.

Tabela 2 - Modelos de políticas de informação

MODELO	CARACTERÍSTICAS
Utopia Tecnocrática	Gerenciamento da informação fortemente baseado na tecnologia.
Anarquia	Ausência de algum tipo de política de gerenciamento de informação, levando à obtenção e gerenciamento individual das informações.
Feudalismo	O gerenciamento das informações é realizado por unidade de negócios ou funções, que definem suas próprias necessidades de informações, repassando as informações estritamente necessárias.
Monarquia	Um líder é o responsável pela definição de categorias de informação e estruturas de informações que poderão ou não ser compartilhadas.
Federalismo	Gerenciamento da informação baseado no consenso e na negociação das informações chaves e no fluxo da informação da organização.

Segundo TAIT (1994) toda organização possui uma arquitetura de informação, formal ou informal, que define quem se comunica com quem, sobre o que, com que frequência e de que forma.

Esta arquitetura fundamenta-se nas informações existentes que precisam ser gerenciadas de forma a desenvolver as competências essenciais da organização.

### 2.1.2 Gerência da Informação

O modo como a informação é utilizada torna-se ponto crucial da gestão da informação, além de constituir-se do objetivo maior, na construção de uma cultura informacional.

Nos diversos setores de uma organização, os gerentes de todos os níveis verificam que as dimensões comportamental e cultural na mudança são, com frequência, difícil de serem alcançadas. Organizações que buscam o aperfeiçoamento da qualidade, redefinindo processos, aumentando a satisfação de cliente, percebem que as dimensões supracitadas têm aparência mais fácil do que se constituem na verdade.

O planejamento de novos processos de trabalho, novas estruturas organizacionais, novas estratégias, quando comparados às alterações diárias de comportamentos e de atitudes, constituem-se em dimensões muito mais fáceis de serem alcançadas.

Nessas circunstâncias, na gerência da informação, o melhor, para a maioria das organizações, é começar pelos componentes: equipe de gerenciamento informacional e mapeamento da informação. Assim, a forma de atuação que é ideal para um determinado tipo de organização, pode não ser para outros tipos.

### **2.1.3 Fatores de Êxito**

Em se tratando da implantação de um programa de mudanças, para o pleno êxito da operação, faz-se necessário não apenas a participação e o interesse, mas o apoio incondicional da gerência.

Assim, um fator importante, relacionado à qualidade da decisão, está ligado a fidedignidade da informação. O problema do tomador de decisão deve estar ligado a interpretação desta informação, transformando dados comuns em informações úteis.

Segundo MCGEE & PRUSAK (1994), para que uma empresa obtenha pleno êxito na gestão da informação, é necessário que ocorra consenso sobre o conceito de informação dentro da organização, identificação dos detentores desta informação, verificação da forma como é conservada, reconhecimento do responsável pelo gerenciamento e, principalmente, a determinação do controle e da utilização da informação.

Com isso, a projeção de um sistema de informação deverá levar em conta a necessidade real da informação. Para isto, faz-se necessário analisar cuidadosamente o processo de decisão e o fluxo de informações existente que constituem fatores essenciais e inseparáveis no desenho e na arquitetura de um sistema de informação.

A partir das necessidades descritas acima, os sistemas de informações gerenciais apresentam-se para fornecer as informações básicas de que os gestores necessitam em suas tomadas de decisões.

## **2.2 O Novo Papel da Informática**

Segundo LAUDON e LAUDON (1996), três grandes mudanças mundiais vêm alterando o meio ambiente das organizações.

- a) Globalização: O sucesso das organizações depende e dependerá de sua capacidade em operar globalmente. Neste contexto, cresce o valor das informações, uma vez que, estas passam a representar novas oportunidades mais abrangentes;
- b) Transformação das economias industriais: as economias irão basear-se em informações e conhecimentos e por isso o setor de serviços – que se constitui fundamentalmente de informações e conhecimentos – tornar-se-á mais expressivo frente aos demais;
- c) Transformação das empresas: está havendo uma transformação nas formas de organização e gerenciamento. Tradicionalmente as organizações caracterizam-se pela estrutura hierárquica centralizadora, formada por grupos de especialistas, que dependem de um conjunto de procedimentos operacionais padronizados, para disponibilidade de seus produtos e serviços. Um novo estilo de organização fundamenta-se em uma estrutura horizontal descentralizada, formada por grupos flexíveis de generalistas, que se baseiam em informações atualizadas, para fornecerem ao mercado um produto ou serviço mais adequado.

Neste cenário, os desafios previstos para as empresas nos próximos anos, segundo ABREU (1998), são:

- Necessidade de processos de tomada de decisão mais freqüentes e mais rápidos;
- Necessidade de inovação organizacional mais freqüente e mais rápida;
- Necessidade de formas contínuas de aquisição de informação pelas empresas;
- Necessidade de adquirir e distribuir as informações adquiridas e distribuídas de forma mais rápida e eficaz.

No entanto, o simples uso da informação na busca do atendimento das necessidades citadas, não configura numa mudança de estrutura. Não havendo uma relação direta entre investimentos em informática e rentabilidade ou produtividade, como se costuma pensar. Na realidade, verifica-se que a utilização da tecnologia da informação pode levar organizações a monumentais sucessos ou a sombrios fracassos.

FURLAN (1994) afirma que a informação pode ser organizada para apoiar todos os tipos de organizações: com e sem fins lucrativos, governamentais, internacionais, etc. No entanto, sua utilização pode se configurar em oportunidades e ameaças. Essa dualidade mostra a importância da necessidade em planejar a utilização das informações.

A utilização da tecnologia da informação pode ser direcionada para liberar a produtividade e criatividade pessoal e corporativa ou para manter as estruturas existentes e inibir a liberdade individual. Neste contexto, o valor do ativo intelectual das organizações vem sendo cada vez mais valorizado. O grande desafio, no que se refere à utilização da tecnologia da informação, é possibilitar condições que poderão maximizar a distribuição e o uso do conhecimento.

A eficiência da utilização do recurso informacional é medida pela relação do custo para obtê-las e o valor do benefício derivado do seu uso. E embora os executivos necessitem crescentemente de informações relevantes, as quais são o foco básico dos sistemas de informações gerenciais - SIG, elas são ao mesmo tempo, vítimas de uma abundância de informações irrelevantes. O grande problema é a definição das informações que devem ser geradas e, principalmente, a forma de integrá-las.

### 2.3 Sistemas de Informações

Muito se fala sobre sistema de informação para a administração ou, como é chamado na literatura norte-americana "Management Information Systems (MIS)".

O que é um sistema de informação? Não existe ainda uma definição universalmente aceita. As maiores dificuldades, que impedem um melhor entendimento, provêm de percepções "parciais". O ideal seria entender-se a área de sistemas de informação como um todo e, reunir conjuntamente todas essas visões fragmentadas numa concepção global que permita atender todos os usuários dentro da organização.

Nos sistemas de informações, LINGEFORS (1990) visualiza duas características bastante significativas:

- Sistema de informação, como um sistema que é, deve aparecer tão integrado quanto possível para seus usuários. Se um usuário evidencia a necessidade de determinadas informações, deve-se projetar o sistema, fazê-lo de forma, que essas informações estejam disponíveis quando solicitadas;
- A segunda característica refere-se à informação, devido ao fato de que ela é o objeto principal de um sistema informacional. Assim, um sistema é considerado bem projetado se fornece a informação correta, a tempo, com grau de qualidade desejado e de maneira econômica.

SUNDREN (1990) reporta-se a esta última característica, dizendo que, para os usuários finais do sistema, o banco de dados é uma fonte de informações, entre outras

existentes e, desse modo, percebem o sistema de informação integrado a um banco de dados como uma “caixa preta”, onde se coloca dados para serem processados de maneira rápida e eficiente e recebem informações adequadas para a solução dos problemas. O importante para o usuário é que o banco de dados do sistema forneça informações consistentes com sua concepção do mundo real, não estando interessado, por isso, na parte técnica, isto é, na representação física de armazenamento do dado e nem no seu processamento.

### **2.3.1 Conceitos e Características de Sistemas de Informações**

Segundo MASON (1993), um sistema de informação consiste em pelo menos uma pessoa de um determinado tipo fisiológico que enfrenta um problema, dentro de um contexto organizacional, necessitando de evidência (s) para chegar a uma solução (isto é, para selecionar alguma alternativa ou curso de ação) e que a evidência seja colocada à sua disposição de um modo de apresentação.

De acordo com OLIVEIRA (1995) sistema de informação é o processo de transformação de dados em informações, que são utilizadas na estrutura decisória da empresa, bem como proporciona a sustentação administrativa para otimizar os resultados esperados.

O sucesso ou fracasso de um projeto de sistema de informação está intimamente ligado a esta tarefa. Por conseguinte, a especificação do sistema, resultante da fase de análise, deve ser significativa, tanto para os usuários finais, quanto para os técnicos, que devem implementar o sistema de acordo com as características externas desejadas. Logo, a principal função da fase de análise é a de produzir um documento que expresse as reais necessidades de informação dos usuários e que, ao mesmo tempo, contenha todos os detalhes fundamentais para que um sistema de informação, que utilize técnicas de banco de dados, possa ser projetado.

### **2.3.2 Objetivos do Sistema de Informação**

O objetivo central do sistema de informação deve ser o de desenvolver e expandir as bases para as decisões administrativas.

Sugere-se que esse sistema seja considerado como um órgão de *staff*, não somente para funções de planejamento e controle, como, também, para os demais setores da

organização que dele podem receber ou solicitar informações. Estas informações têm como objetivo prover os tomadores de decisão de conhecimentos básicos e decisivos, para que o binômio INFORMAÇÃO-DECISÃO possa ser efetivamente processado.

As decisões administrativas podem ser de caráter programado e não programado, todavia, em ambos os casos, essas decisões serão mais eficientes e efetivas pela existência de informações.

Finalmente, o sistema de informação possibilita a criação de bases sólidas para as funções de planejamento e controle.

### 2.3.3 Abordagens

A teoria sobre sistema de informação pode ser examinada sob diferentes prismas, o que amplia, portanto, a compreensão tradicional do problema. Segundo MASON (1996), existem quatro enfoques básicos que merecem destaque:

- Enfoque “tecnicista”;
- Enfoque *comportamentalista*;
- Enfoque “teórico”;
- Enfoque “pragmático”.

Esses enfoques permitem examinar o sistema de informação dos seguintes modos:

- Sob o aspecto da aplicação do computador e outros instrumentos aos fluxos informacionais;
- Sob o aspecto das implicações do comportamento de indivíduos dentro da organização;
- Utilizando-se da teoria de autônomos e da teoria da informação para explicar fenômenos de informação;
- Sob o aspecto mais pragmático, o problema consistiria em descrever o sistema de informação existente na organização e generalizá-lo, baseando-se nessas informações.

Dedica-se ao estudo teórico do sistema de informação baseado no enfoque mais pragmático, descrevendo-o de forma generalizada.

Para melhor compreender um sistema de informação, é necessário analisar os tipos existentes. Para tanto se utilizou uma taxinomia de sistema de informação sugerida por MASON (1996), que define módulos básicos que diferenciam os sistemas de informação:



- Fonte – eventos econômicos ou relacionados com o sistema;
- Dados – contabilização desses eventos e sua armazenagem;
- Predições e inferências – são metodologias baseados em dados de predições e inferências;
- Ação – é a implementação que o sistema de informação propõe.

Com base nestes módulos, MASON (1996) propõe seis tipos diferentes de sistemas de informação:

- Sistema de banco de dados;
- Sistema para predição;
- Sistema tomador de decisões;
- Sistema executor de decisões;
- Sistema cibernético;
- Sistema sistêmico.

O presente trabalho voltou-se para permitir o desenvolvimento de um sistema de informação do tipo “banco de dados” o qual, o autor citado, define como um sistema que observa os fatos do mundo real e os agrega em banco de dados e é utilizado no processo decisório, embora o seu resultado corresponda a uma etapa inicial de composição de uma arquitetura de informação.

#### **2.3.4 Sistema de Informação Integrado**

Nos dias de hoje, o computador é considerado como um instrumento fundamental nas organizações e sua tecnologia tem evoluído bastante. Em razão dessa evolução e da especialização cada vez maior do homem, os sistemas isolados passaram a integrar-se e, com isso, os processos de desenvolvimento tornaram-se mais complexos, atingindo metodologias mais sofisticadas.

Embora existam vários níveis de integração de sistemas, a referência é apenas à integração de sistema de informação com banco de dados. Essa integração caracteriza-se pelo compartilhamento das funções deste com os daquele, advindo, entre outras, as seguintes vantagens MASON (1996):

- Fornece ao usuário respostas apropriadas às suas solicitações;
- Responde, mais rapidamente, às necessidades de mudança dos negócios da

organização, pela melhor ordenação dos dados;

- Reduz erros, ambigüidades e inconsistências;
- Reduz custos de armazenagens, devido à eliminação de redundância de dados;
- Fornece mais serviços ao usuário, podendo coordenar os relatórios, tornando-os tecnicamente factíveis;

Em contraposição a estas vantagens, algumas desvantagens existem:

- A recuperação da informação e a segurança podem ser operações mais complexas;
- O projeto de um sistema integrado não é simples, porquanto deve ser projetado como um todo e não em partes;
- A tecnologia de *hardware* e *software* deve ser de alto nível.

Mesmo apresentando algumas desvantagens, os sistemas integrados oferecem um retorno traduzido em informações práticas que correspondem às necessidades dos usuários.

A implantação, em uma entidade, de um sistema de informações integrado, reflete o esforço da direção no sentido de uma administração sólida, preocupada com a tomada de decisões acertadas.

### 2.3.5 Classificação de Sistema de Informação segundo o suporte à decisão

O estudo da utilização de um sistema de informação requer algum conhecimento sobre conceitos envolvendo definições do que é um SI - *Sistema de Informações* e suas distinções, além da natureza da função dos usuários de um SAD-Sistema de Apoio a Decisão.

Sendo o papel principal de um SI atender os executivos em suas necessidades de informações é útil conhecer a função do executivo dentro da organização.

Segundo BOONE (1991), a função primária de um executivo é pensar e comunicar seus pensamentos eficientemente e para PALLER (1990) o papel do comunicador é justamente aprimorar este processo de comunicação.

Conforme BOONE (1991, p.2), "*o computador é como uma extensão do cérebro humano*". E como para ter-se organizações mais inteligentes é necessário pensar como produzir líderes mais inteligentes, BOONE (1991, p.3) afirma que "*inteligência não*

*depende apenas do poder individual da mente, mas também das ferramentas e métodos que ela utiliza no processo de pensar”.*

Como refinamento dos sistemas de apoio à gestão, existem sistemas específicos desenhados para um auxílio direto à questão das decisões gerenciais, que são denominados de DSS-*Decision Support Systems*, sistema de suporte à decisão e EIS-*Executive Information Systems*, sistemas de informações executivas. Eles se utilizam da base de dados dos sistemas operacionais e têm como foco flexibilizar informações para tomada de decisões.

Existem aqueles que discordam em se fazer distinção entre MIS e DSS - FINLAY (1989). E a introdução do termo EIS confundiu um pouco mais estas distinções, com alguns sugerindo que um DSS é diferente de um EIS, enquanto outros consideram o EIS apenas mais um tipo de DSS - FREYENFIELD (1984).

Acredita-se que a melhor distinção entre DSS e EIS é a seguinte:

Enquanto o DSS dirige-se a um único tomador de decisão ou uma classe deles lidando em situações específicas e semi-estruturadas; presta-se a decisões repetitivas e específicas, o EIS tem informações com uma vasta variedade de fontes, internas e externas.

Feita a distinção entre DSS e EIS, são citadas algumas definições encontradas na literatura pesquisada, ressaltando-se que não existe consenso sobre a melhor definição.

*“Um DSS está inserido no meio da pirâmide da organização, enquanto que um EIS está no topo da pirâmide de sistemas, tendo como base os TPS - Transaction Processing Systems”.* EARL (1989).

*“No nível superior da pirâmide estão os SAE - Sistemas de Apoio ao Executivo e os SAD – Sistemas de Apoio à Decisão, compostos por programas que colocam à disposição do usuário uma série de recursos necessários ao processo de tomada de decisões e de acompanhamento da empresa, agora, no nível estratégico”.* MEIRELLES (1994, p.42).

*“Executive Information Systems, abreviadamente EIS. Na ciência da computação é um conjunto de ferramentas desenhadas para prover executivos e gerentes com informações corretas e periódicas sobre suas organizações e produtos. Um EIS organiza os dados em categorias e os relata.* ENCARTA (1996).

*“Um EIS organiza os dados em categorias e os relata. Por causa do foco primário em informação, um EIS difere de Decision Support Systems (DSS), que é desenhado para*

ajudar com análises na pirâmide de sistemas, tendo como base os TPS – Transaction Processing Systems". EARL (1989).

Para a compreensão do contexto sistêmico em que um EIS e DSS estão inseridos dentro do nível hierárquico é a Figura - 1:

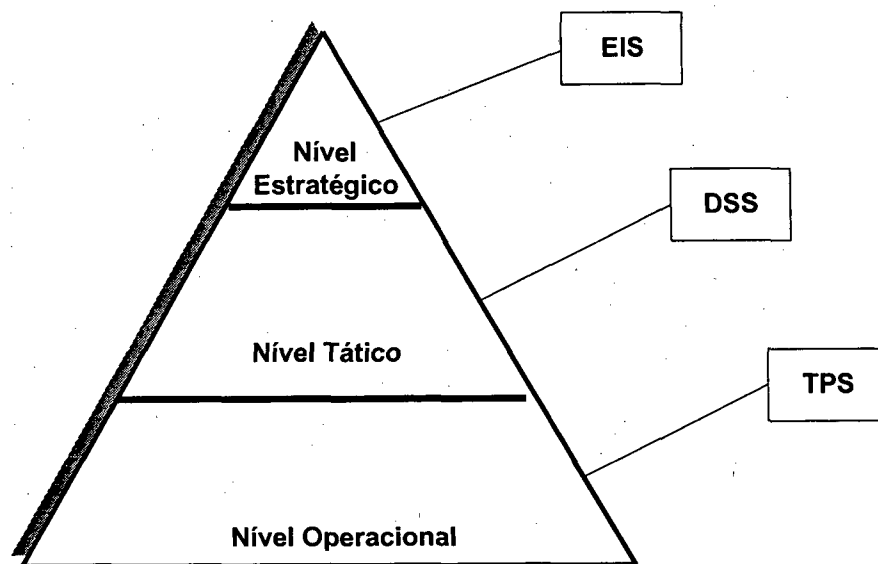


Figura 1 - Pirâmide Organizacional

## 2.4 Arquitetura de Informação

### 2.4.1 Conceito

Segundo McGEE & PRUSAK (1995, p.139), a arquitetura de informação não é infra-estrutura de tecnologia; não pode ser considerada modelagem de dados, pois a informação é muito mais ampla, sutil ou complexa do que o campo dos dados. E, também, esclarece que a arquitetura da informação não equivale a arquitetura de sistemas de informações, pois “a arquitetura de sistemas de informações é muito mais um exercício técnico, mais semelhante ao trabalho de um prestador de serviços ou empreiteiro do que ao de um arquiteto”.

Usando a conceituação de DAVENPORT E PRUSAK (1998), a arquitetura da informação não se constitui de uma série de ferramentas que adaptam os recursos existentes às necessidades da informação. Busca, então, estruturar os dados em formatos, categorias e relações específicas. Assim, a arquitetura da informação faz a ligação entre o

comportamento, os processos e o pessoal especializado, e outros aspectos da empresa, como métodos administrativos, estrutura organizacional e espaço físico.

O conceito fundamental de uma arquitetura da informação aplica-se a todas as organizações onde as pessoas trabalham com informação, independente de seu tamanho. Podendo-se complementar o conceito dizendo que a arquitetura da informação é uma forma de comunicação das informações reais, importante dentro de uma organização MCGEE & PRUSAK (1994).

Pelo amadurecimento dos padrões da tecnologia de informação, tornou-se possível planejar a arquitetura da empresa como um todo, em vez de se continuar acrescentando mais unidades isoladas, à medida que elas passavam a ser necessárias.

... uso da arquitetura é muito mais adequado para identificar o tipo de informação disponível e onde encontrá-la, do que para tentar planejar o futuro. O mapeamento de informações é um guia para o ambiente informacional presente. Descreve não apenas a localização do informe, mas também quem é o responsável por ele, para que foi utilizado, a quem se destina e se está acessível. O benefício mais óbvio do mapeamento é que ele pode melhorar o acesso a informação. DAVENPORT & PRUSAK (1998).

O mapeamento da informação fornece ao usuário o seu verdadeiro paradeiro, dando-lhe condições para que a mesma seja utilizada por todos que dela necessitarem. Também reconhecer que a informação é um recurso significativo e, que por isso, deve ser compartilhado. Com isso, os usuários, ao saberem do tipo de informação disponível, dificilmente a duplicarão, o que evidentemente reduzirá os custos dos sistemas de informação.

Há algum tempo os teóricos da administração vêm discutindo a importância e o papel preponderante representado pela informação nas organizações. No entanto, o termo informação, junto ao termo arquitetura, sugere que existe valor adicional em tornar a estrutura e os relacionamentos nessa informação explícitos.

A criação de uma arquitetura de informação bem definida deve ser estabelecida de comum acordo e gerenciada de forma coerente e só assim permitirá que todas as partes envolvidas em uma empresa falem a mesma linguagem e utilizem a informação para a tomada de decisões significativas. Assim, a arquitetura é vista como *“articulação de visões*

*que integram os desejos e os limites dos clientes dentro das possibilidades da engenharia". MCGEE & PRUSAK (1994, p.132).*

A arquitetura da informação exige também a utilização de técnicas de modelagem que se configuram com notações especializadas para o desempenho de seu trabalho e comunicação com outros especialistas. Estas técnicas não possuem modelos que transmitam os dados essenciais de uma arquitetura da informação aos clientes que usam estes serviços. Além disso, uma arquitetura da informação deverá ser flexível o bastante para abranger outras informações que ainda não foram descobertas.

#### **2.4.2 Componentes de uma Arquitetura de Informação**

A identificação dos componentes da arquitetura de informação torna-se papel inicial no processo. A identificação é sucedida pela necessidade de compreender os relacionamentos entre eles. O fato geralmente envolve a modelagem para poder avaliar as diversas opções de colocação, a fim de poder resolver, do melhor modo, a interconexão dos componentes.

Para a análise dos componentes da arquitetura de informação, faz-se necessário levantar as principais questões a serem consideradas do ponto de vista tecnológico. Assim, RODRIGUEZ & FERRANTE (1995) sugerem um roteiro para os documentos que a definem quer sejam: objetivos, padrões, diretrizes, procedimentos, organização e gerência.

A partir deste roteiro, o documento deverá conter objetivos, diretrizes, padrões e procedimentos a serem seguidos na definição de configuração das redes. Inclui-se também a identificação dos pontos de comunicação externa, procedimentos de contingência, procedimentos de segurança e também procedimentos de migração entre a configuração atual e futura.

### 2.4.3 Modelos de Arquitetura de Informação

A Arquitetura da Tecnologia de Informação apresenta cinco modelos arquitetônicos inter-relacionados (TAPSCOTT & CASTON, 1995). Cada um desses modelos representa uma visão ou perspectiva diferente da forma pela qual a tecnologia fornecerá os resultados desejados para a empresa. Essas cinco perspectivas são:

- Perspectivas da Empresa
- Perspectivas do Trabalho
- Perspectivas da Informação
- Perspectiva do Aplicativo
- Perspectiva da Tecnologia

**PERSPECTIVA DA EMPRESA** - os modelos para arquitetura modelam as empresas utilizando unidades lógicas de serviço (LSUs), para representar uma nova engenharia empresarial, que passamos a denominar de empresa rearquitetada.

A **PERSPECTIVA EMPRESARIAL** - dá suporte ao princípio de que as empresas, em primeiro lugar devem ser rearquitetadas, antes que os seus processos de trabalho sejam replanejados e novos aplicativos da tecnologia da informação sejam desenvolvidos.

A aplicação da arquitetura de informação em uma organização, pela própria visão da empresa, exige primeiro uma reordenação na própria empresa, antes do novo planejamento e especialmente de uma nova visão de gestão da informação.

**PERSPECTIVA DO TRABALHO** - as funções de serviço rearquitetados são modeladas, utilizando-se o trabalho em si, os recursos humanos associados ao trabalho, os locais de trabalho e os recursos humanos associados aos locais, incluindo informações. O objetivo dessa modelagem é determinar o meio mais eficaz para dar suporte às atividades da empresa, com a tecnologia da informação.

**PERSPECTIVA DA INFORMAÇÃO** - fornece a visão da reengenharia de informação na arquitetura. Ela compreende as funções de serviços básicos da empresa, fazendo com que os arquitetos de informação determinem as exigências fundamentais em termos de recursos de informação. Tais recursos representam a forma de um modelo de informação.

Os bancos de dados automatizados têm de ser criados, atualizados, acessados e eliminados por meio de aplicativos. Esses aplicativos deverão dar suporte as atividades de trabalho dos processos de negócio, mediante o fornecimento de procedimentos automatizados e o gerenciamento do armazenamento e recuperação das informações. Este

processo também dará suporte as funções de serviço integrado da empresa e aos usuários associados a essas funções.

PERSPECTIVA DA TECNOLOGIA - interliga-se com o modelo de trabalho por meio do fornecimento das plataformas de tecnologia, necessárias ao cumprimento das necessidades das diversas classes de usuários em locais de trabalho identificados.

O trabalho e a tecnologia resolvem os requisitos básicos em termos de *workstations* e servidores, inclusive seus aspectos de funcionalidade, periféricos, portabilidade etc.

Assim, o arquiteto de tecnologia tem de colocar os aplicativos em plataformas apropriadas, e principalmente resolver o uso que eles farão dos diversos bancos de dados.

Neste sentido, a resolução das diversas interligações arquitetônicas e opções tecnológicas constitui o desafio da construção do modelo da arquitetura com base tecnologia.

De forma geral, cada uma dessas cinco perspectivas pode tipicamente ser atribuída a uma equipe de arquitetura especializada. Essas equipes, no entanto, têm de trabalhar em conjunto para poder obter uma arquitetura global coerente para a tecnologia de informação, pois cada perspectiva representa uma visão diferente de cada cliente. E mais, só será possível criar uma arquitetura adequada quando completar o planejamento estratégico e o planejamento da reorganização de uma organização.

A partir dos conceitos teóricos de informações, sistemas de informações e arquitetura de informações, apresentados no presente capítulo, discorre-se sobre a estrutura dos TCs, desde os seus primórdios, envolvendo as formas de controle da Administração Pública, até a configuração atual do sistema administrativo das Cortes de Contas no Brasil.



### **3 TRIBUNAIS DE CONTAS**

#### **3.1 Histórico dos Tribunais de Contas no Brasil**

A história do controle do dinheiro público no Brasil remonta ao período colonial. Nessa mesma época, a metrópole já baixara uma Carta Régia determinando que houvesse, nas várias juntas das Fazendas, um livro de receita e despesa onde fossem lançados todos os ingressos e gastos para posterior análise pelo Ministro do Reino.

Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, o Príncipe Regente, através do Alvará de 28 de junho daquele mesmo ano, criou na colônia o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, este último com a finalidade de acompanhar a execução da despesa pública. Como se percebe, a função do referido Conselho em muito se assemelha ao papel que, algum tempo depois, viria a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas.

A idéia de criar um Tribunal de Contas no Brasil surgiu em 1826, com a apresentação, por iniciativa dos Senadores Felisberto Caldeira Brandt (Visconde de Barbacena) e José Inácio Borges, de projeto de lei, com tal teor. Todavia, tendo-se escolhido como modelo paradigma o francês, com a adoção da fiscalização ulterior, a manifestação parlamentar não pode prosperar, sendo veementemente combatida na medida em que um Tribunal de Contas sem exame e registro prévios seria uma inutilidade dispendiosa.

Durante o Segundo Reinado, renovou-se a tentativa de instalação de uma Corte de Contas no país; uma vez mais, porém, o empenho mostrou-se em vão. Dessa vez, a iniciativa partira do então Ministro da Fazenda, Manoel Alves Branco, que em reiteradas oportunidades, opinou favoravelmente à criação de um órgão fiscal da exação das finanças públicas.

Muito embora tenha a Monarquia testemunhado vários debates sobre o tema, certo é que foi obra da República a instalação do sistema Tribunal de Contas no Brasil, mais precisamente por iniciativa e empenho de Rui Barbosa, à época Ministro da Fazenda, fez a seguinte exposição de motivos:

À medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e a legislatura que, colocando em

posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar do dinheiro público será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa um mediador independente, a auxiliar de um e de outro, que comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia como a mão forte da primeira sobre a Segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. (Exposição de Motivos Dec. 966-A, de 07.11.1890, *apud* Revista do TCESP n.º 73, p. 2, out.93).

Nesse contexto, através do Decreto n.º 966-A, de 07 de novembro de 1890, finalmente é criado o Tribunal de Contas da União: “Art.1º- *É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República*”.

Não obstante instituído em 1890 e constitucionalizado em 1891, o Tribunal de Contas da União apenas se instalou efetivamente em janeiro de 1893, graças ao cometimento de Serzedelo Corrêa, então Ministro da Fazenda. Originariamente, o mecanismo de fiscalização atribuído à Corte de Contas realizar-se-ia, nos termos do citado decreto, através do registro prévio, mas sem a possibilidade do veto absoluto italiano. No entanto, o Tribunal de Contas não chegou a ser instalado durante sua vigência.

Por sua vez, a Constituição de 1891 conferiu tratamento ao órgão fiscal nos termos de seu artigo 89: “*É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso*”. (*ibidem*, pág. 164).

A previsão constitucional foi disciplinada em 1892, pelo Regulamento n.º 1.166, cujo artigo 30, inspirando-se no sistema italiano, consagrou o veto impeditivo absoluto. Nesse contexto o ato governamental cujo registro fosse objeto de recusa tornava-se ineficaz, e a decisão do Tribunal, com força de coisa julgada, era irrecurável.

Como o mecanismo de contraste era extremamente rígido, criava não raro, atritos entre o Poder Executivo e o Tribunal. Conseqüentemente, pouco tempo depois de instalada a Corte de Contas, o Presidente Floriano Peixoto, determinou a redação de decretos que

retiravam do Tribunal de Contas da União -TCU a competência para impugnar atos considerados ilegais, convalidando a fiscalização preventiva em repressiva (a posteriori).

Concomitantemente à criação da Corte de Contas em nível federal, também várias Constituições Estaduais passaram a adotá-las, instituindo seus próprios Tribunais de Contas. Foi o que se passou, por exemplo, em São Paulo, Rio de Janeiro, Pará, Bahia e Pernambuco.

Desde sua fundação e durante o período da República Velha, o Tribunal de Contas foi se consolidando como órgão independente, incumbido de atividade relevante. Todavia com a Revolução de 1930 e a instalação no país de um regime de poderes discricionários, alguns decretos foram editados com vistas a reduzir sensivelmente suas competências, em detrimento da ação sindicante.

Nesse contexto a Constituição de 16 de julho de 1934, de cunho democrático, veio revitalizar as funções típicas do Tribunal de Contas, mantendo-o no ordenamento jurídico como órgão de cooperação das atividades governamentais: “Art.99 - *É mantido o Tribunal de Contas que, diretamente, por delegações organizadas de acordo com a lei acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos.*”

Conforme se infere da redação transcrita, o texto Constitucional consagrou, ao lado do contraste das finanças públicas, também a função judicante do Tribunal, sendo esta última jungida à verificação das contas. Em outras palavras, não havia julgamento em matéria penal, atuando a Corte na apuração da responsabilidade das pessoas sujeitas à sua competência e, com isso, fornecendo à justiça comum os elementos necessários para posterior submissão a processo criminal.

Além daquelas previstas no artigo 99, a Constituição de 1934 ainda conferiu ao Tribunal de Contas, entre outras, as atribuições de proceder ao registro prévio das despesas dos contratos da Administração Pública e de apresentar parecer sobre as contas do Presidente da República antes de serem encaminhadas à Câmara dos Deputados.

No tocante ao registro prévio, este foi ressuscitado, nos termos do artigo 101 e parágrafo segundo, Constituição Federal de 1934, onde se contemplou um misto dos sistemas italiano e belga, ou sejam, a previsão constitucional fez coexistirem, no modelo de fiscalização preventiva, os vetos relativo e absoluto, restringindo este último a situações excepcionais:

Os contratos que, por qualquer modo, interessem imediatamente à receita e à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo. (...).

Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou imputação a crédito impróprio tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso “*ex-officio*” para a Câmara dos Deputados.

A Carta Constitucional de 1937, outorgada pelo Presidente da República e com características acentuadamente autoritárias, dedica apenas um artigo a matéria aqui estudada. A “polaca”, em verdade, não mantém o Tribunal de Contas no ordenamento jurídico, tal como fizera a Lei Fundamental do Triênio anterior; ao contrário, institui uma nova Corte, a ser disciplinada por lei. “Art.114- *Para acompanhar, diretamente por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro público ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas (...).*”

Parágrafo Único: *A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei ”.*

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 foi produto de uma época em que se recompunha o quadro político nacional com sua democratização. A Corte sindicante das finanças públicas, como instituição democrática por excelência, teve previsão no art. 22 da Carta Magna: “*A administração financeira, especialmente, a execução do orçamento, será fiscalizada na União, pelo Congresso Nacional, com o auxilio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições Estaduais*”.

O dispositivo acima transcrito foi objeto de ardorosos debates durante a Assembléia Constituinte, especialmente, tendo em vista a campanha promovida pelo Deputado mineiro José Bonifácio, empenhado no sentido de que o Texto Constitucional obrigasse também os Estados a instalarem Tribunais para a constatação de sua execução orçamentária. Muito embora tal tentativa não tenha logrado êxito, fato é que sob o manto da Constituição de 1946, verificou-se verdadeiro surto de criação de Colegiados de Contas em âmbito estadual.

No que concerne às atribuições cometidas aos tribunais vieram estas elencadas no artigo 77 da Constituição e confirmando todas as tendências, o princípio democrático inspirador do texto fez com que se conferisse ao órgão fiscalizador posição de relevo.

Assim, sua área de atuação foi ampliada, passando a julgar não só as contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos, mas também as contas dos administradores das entidades autárquicas (federais), ex vi do art. 77, II.

Ademais, a competência para o julgamento das aposentadorias, reformas e pensões antes contempladas apenas pela legislação ordinária, foi finalmente constitucionalizada.

Quanto aos contratos, sua legalidade também se sujeitava à apreciação do Tribunal de Contas, sendo que aqueles que se interessassem, por qualquer modo, à receita ou à despesa, somente estariam perfeitos após devidamente registrados (art. 77 § 1º).

### **3.2 Natureza Jurídica dos TCs conforme Constituição de 1988**

O perfil constitucional dos Tribunais de Contas acha-se delineado, essencialmente, na seção destinada à fiscalização contábil, financeira e orçamentária (artigo 70 e seguintes). Através de tais dispositivos, as atribuições e competências do Tribunal de Contas da União foram substancialmente dilatadas, atingindo, por via reflexa, também os Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Nunca as Cortes de Contas haviam concentrado em suas mãos leque tão abrangente de competências. De fato é inegável que a atual Carta Magna foi responsável por operar uma evolução na sistemática do controle externo de tais Colegiados.

Entre as inovações a destacar, está o exame da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a fim de prevenir numerosas irregularidades antes verificadas no ingresso de servidores na administração direta e indireta, inclusive, nas fundações mantidas pelo Poder Público; a fiscalização das contas das empresas transnacionais (competência a cargo, evidentemente, do Tribunal de Contas da União) e o julgamento das contas de todos os órgãos da Administração Direta, Indireta em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, propiciando pelo controle operacional a avaliação do desempenho global da Administração Pública.

Inovou, também, quando atribuiu aos Tribunais de Contas competência expressa para fiscalizar a renúncia de receitas e vigiar a utilização de incentivos fiscais, grandes dutos por onde, rotineiramente, vazam recursos públicos de apreciável monta. Como se percebe as competências atribuídas as Cortes de Contas são agora vastíssimas.

Ao ler-se o acervo da doutrina jurídica e da jurisprudência brasileira, atinentes a este, verifica-se que sempre houve intensa polêmica a respeito da natureza jurídica desta

instituição juspublicista. Por esse motivo, considera-se necessário, conveniente e oportuno reunir-se opiniões mais abalizadas sobre a natureza jurídica da instituição.

O controle exercido pelo Tribunal de Contas em todos os níveis (federal, estadual e municipal) é de natureza eminentemente administrativa, atuando como órgão de auxílio e cooperação ao Poder Legislativo, quando acompanha e fiscaliza, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento, e quando aprecia a legalidade dos contratos administrativos, mas funciona como corporação autônoma e independente no momento em que julga as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e as dos administradores dos entes autárquicos. (O Tribunal de Contas no Brasil, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1967 nº 62, fascículo II, pág. 37 a 62, *apud* Jair Lins Netto, Revista do TCMG nº01, ano 1995).

O Professor Hely Lopes MEIRELLES asseverava que: *“não exercendo funções legislativas, nem judiciais, o Tribunal de Contas só pode ser classificado como órgão administrativo independentemente de cooperação com o Poder Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária, consoante suas atribuições constitucionais”*. (MEIRELLES, 1987, pág. 664).

O ilustre José CRETELLA JUNIOR prelecionava que:

Função Jurisdicional é a aplicação da lei ao caso concreto, em decorrência de situação contenciosa. Não é a aplicação da lei ‘de ofício’. No Poder Judiciário centraliza-se toda a jurisdição, que não lhe pode ser retirada nem pela própria lei, uma vez que é outorgada por mandamento constitucional expresse”. (Natureza das Decisões do Tribunal de Contas, in RDA 166/3 e 4, 13 e 14, 16, outubro-dezembro/1986, *apud* O Regime Jurídico dos Tribunais de Contas, Eduardo Lobo Gualazzi, Ed. RT., 1992, pág.183/184).

Por sua vez Michel Temer, do alto da sua cátedra, consignou o seguinte:

(...) resulta do exposto que o Tribunal de Contas é parte componente do Poder Legislativo na qualidade de órgão auxiliar e os atos que pratica são de natureza administrativa. (...) Finalmente e pelos mesmos motivos, não é aquela atividade dos Tribunais de Contas de natureza jurisdicional, pois o exercício da jurisdição, ou seja, o dizer qual o direito aplicável a dada controvérsia, incumbe ao Poder

Judiciário, porque o seu julgamento é definitivo e é dotado da força institucional do Estado. O exercício da jurisdição, diante do critério formal de divisão do Poder, é função típica do Poder Judiciário. Aquela exercida pelos Tribunais de Contas consiste apenas na apreciação técnica e legal das contas, a fim de que o Legislativo possa exercer, adequadamente, a sua função fiscalizadora. (O Procurador do Estado e os Tribunais de Contas, in Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo 7/26 e 278, dezembro de 1975, *apud* Eduardo Lobo Gualazzi, pág.182, Ed. RT., 1992).

Assim, pode-se definir o Tribunal de Contas, no Brasil, como o órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional

### 3.3 O Controle da Administração Pública

Apresenta-se informações basilares sobre o tema em pauta, para que se possa situar em termos didáticos, a Corte de Contas no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

Dispõe o art.2º. da Constituição da República Federativa do Brasil: "*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*". Tem-se nele consagrada a tripartição do Poder, princípio geral do direito constitucional, aperfeiçoado e difundido por Montesquieu.

Resguardada a independência dos Poderes, a rigidez que outrora caracterizava a doutrina da tripartição já não mais prevalece. A Carta Magna, indo ao encontro do mecanismo de freios e contrapesos, previu formas de controle de um Poder sobre o outro.

Ensina José Afonso da Silva: "*(...) os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, (...) há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo) para evitar distorções e desmandos* (Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª ed., pág.112, 1995).

Hely Lopes MEIRELLES define controle como "*a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro*". MEIRELLES (1987, pág. 1981). Doutrinariamente, várias são as classificações oferecidas pelos administrativistas acerca do tema em análise. Considerando o órgão ou autoridade que o exercita, pode-se admitir: o controle interno, também,

denominado de controle administrativo autocontrole e o controle externo, que compreende o controle da administração pública exercido pelo Legislativo e Judiciário. São, na verdade, os tipos clássicos de controle, porém a Constituição de 1988 foi inovadora neste particular, pois ao lado do controle realizado pelo Judiciário, que tem como característica agir apenas mediante provocação de algum interessado, previu ainda a possibilidade de participação popular no exercício do controle, efetuado tanto pelo Legislativo, como aquele exercício internamente, no seio da própria Administração Pública.

### **3.3.1 Controle Administrativo, Autocontrole ou Controle Interno**

O controle administrativo, também conhecido como autocontrole, ou controle interno é exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos que integram a administração dos poderes Legislativo e Judiciário.

Tendo como objetivo desfazer ou confirmar seus atos, a Administração, por ela própria, anula o que está em desacordo com a lei e revoga ou modifica o ato que, embora legal, é inconveniente ou inoportuno. É o que diz a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal: *“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvados, em todos os casos, a apreciação judicial”*.

Controlando a legalidade ou o mérito, o controle administrativo pode ser exercido no interesse da Administração Pública e este caso, se efetivado através do poder disciplinar, de instruções, ordens, etc., pode se dar por meio de homologação, da invalidação, da aprovação e da revogação. Assim a administração pode anular, revogar ou alterar os seus próprios atos e punir os seus agentes com as penalidades estatutárias.

O controle administrativo pode deixar de ser voluntário e ser exercido em decorrência da provocação do administrado, o que ocorre sempre a posteriori e depende de um interesse direto, pessoal, proporcionando o reexame de seus atos através do: direito de petição, pedido de reconsideração, reclamação trabalhista e recurso administrativo.

### **3.3.2 O Controle Externo**

O controle externo compreende tanto o controle parlamentar como o controle jurisdicional.



O controle parlamentar ou legislativo é exercido pelos órgãos do Legislativo, ou seja, no âmbito federal, pelo Congresso Nacional e quando a sua composição for bicameral, pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados, pela Assembléia Legislativa na esfera do Estado-membro e pela Câmara de Vereadores no que diz respeito à competência do Município, fiscalizando os atos indicados pela Constituição, em casos por ela delimitado.

Efetiva-se através das Comissões Parlamentares de Inquérito; da convocação de autoridades para prestarem informações; da participação na realização do exercício da função administrativa do Executivo pela aprovação ou autorização para atuar; do julgamento das contas do Chefe do Executivo; do processo e julgamento do Presidente e Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os dos Ministros de Estado nos crimes conexos com aqueles, através do Senado Federal e isto, também, em relação aos crimes de responsabilidade cometidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República e Advogado-Geral da União.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, tal controle constitui exceção ao princípio da separação dos poderes e assim: *“o controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois: alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Judiciário, quando executa função administrativa”*. (Aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União, in Revista do TCU, nº 70., pág. 23-36, out/dez, 1996).

Conforme o caput do art.70 da Constituição: *“a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da união e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema interno de controle interno de cada Poder”*.

Como se vê, o controle externo não exclui o interno e pode ser exercido nos Estados-membros e no Distrito Federal pelas Assembléias Legislativas, auxiliadas pelos respectivos Tribunais de Contas e o mesmo se pode dizer em relação aos Municípios, cuja competência pertence às Câmaras dos Vereadores, auxiliadas pelos Tribunais de Contas locais e onde não existem, pelo Tribunal de Contas do Estado.

Neste tipo de controle, nossa Constituição, admitindo participação popular dispôs:

1. No art. 58, parágrafo 2º, quando trata das Comissões Parlamentares, que *“as comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: IV-receber petições,*

*reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa, contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas”;*

2. No art. 74, parágrafo 2º, que *“qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”;*
3. No art.31, parágrafo 3º, que *“as contas dos Municípios ficarão durante sessenta dias, anualmente, a disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”;*
4. Como se sabe, cidadão é o indivíduo titular dos direitos políticos, isto é, titular de sua capacidade de votar e ser votado. Ora, não resta dúvida que a Constituição de 1988, prevendo a participação popular na gestão e controle da coisa pública, ampliou o conceito de cidadania para além do ato de votar e ser votado, consciente que não é toda nação que pode comparecer perante seções eleitorais, o que permite que aqueles que não possam participar da escolha de representantes através do voto estejam a margem do processo eleitoral, e, portanto alijados das opções sociais, administrativas e políticas.

Ora, nos três exemplos relacionados de participação do indivíduo no controle da Administração Pública, pode-se identificar um aspecto interessante. Enquanto o art. 58 se refere a “qualquer pessoa”, que pode ser tanto física como jurídica, o art. 74 fala em “qualquer cidadão”, isto é, só pessoa física portadora dos direitos políticos, e o art. 31 trata de “qualquer contribuinte”, ou seja, aquele que contribui com dinheiro para a existência do Estado.

### **3.3.3 Controle Jurisdicional**

O controle jurisdicional resume-se no controle da legalidade dos atos administrativos dos três Poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário, tenha capacidade e poder para resolver, em definitivo, os conflitos de interesses que lhes sejam apresentados para solução.

É importante registrar que, sendo o objeto do controle jurisdicional a legalidade dos atos administrativos, não lhe cabe apreciação quanto a sua conveniência ou oportunidade. Desta forma, através do controle citado, só se pode ter a análise da legalidade ou ilegalidade da atividade administrativa em cada caso, mas não a análise de mérito, voltada para sua oportunidade ou conveniência.

A função judiciária necessita da participação popular, pois tem como característica o fato de não poder agir sem que alguma pessoa, física ou jurídica, tenha solicitado sua prestação.

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o controle na medida em que o art. 5º, inciso XXXV, admite que a apreciação do Judiciário não se limita às lesões de direito, mas a ameaça de lesão já pode fundamentar a apreciação pelo Judiciário, o que segundo Lúcia Valle Figueiredo, faz com que o controle jurisdicional, “*deva ser mais ágil, mais adequado para enfrentar qualquer dano a bem, valor do indivíduo ou da sociedade*”. (Curso de Direito Administrativo, pág.239, Ed. Malheiros, 1994). O fim imediato do controle jurisdicional é a tutela dos direitos individuais em que pese seu objetivo seja o império da lei e do direito dentro da Administração Pública.

Os meios de controle judiciário ou judicial dos atos administrativos de qualquer dos poderes são as vias processuais de procedimento ordinário, sumaríssimo ou especial de que dispõe o titular do direito lesado ou ameaçado de lesão para obter a anulação do ato ilegal em ação contra a Administração Pública. Esta regra está excepcionada pela ação popular em que o autor não defende direito próprio, mas sim interesse da coletividade, lesada em seu patrimônio. (Hely Lopes Meirelles, Direito Adm. Brasileiro, pág.610, 13ª ed., Editora RT., 1987.).

São instrumentos do controle jurisdicional da atividade administrativa, entre outros: Mandado de Segurança, Ação Popular, Habeas Data e Mandado de Injunção.

Esses tipos de controle são fundamentais para a gestão democrática da *res pública*. Muito embora configurem atividades de fiscalização em âmbitos distintos, sua atuação deve ser complementar, propiciando efetivo exame da gestão financeira tanto sob o prisma da otimização dos resultados, como também no que concerne a prestação de contas aos contribuintes.

Atento à necessidade de que os controles interno e externo trilhem os mesmos caminhos, o próprio constituinte de 1988 inovou com a precisão do controle interno integrado, do qual participam de maneira sistêmica os três Poderes constituídos.

A inovação operada pelo texto Maior guarda coerência com o próprio alargamento de autonomia administrativa conferida aos outros dois Poderes. Nesse sentido, nada mais lógico do que, diante dessa maior autonomia, exigir-se dos Poderes Legislativo e Judiciário a manutenção de um sistema de controle interno.

Quatro são as finalidades constitucionalmente estabelecidas pelo art. 74 para o controle interno:

I. Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e os orçamentos da União;

II. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão financeira da administração federal e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III. Controlar as operações de créditos, avais, garantias, direitos e haveres da União;

IV. Finalmente, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

É exatamente essa quarta finalidade a que mais diretamente se relaciona ao tema ora pesquisado, na medida em que vislumbra a cooperação harmônica entre os sistemas de controle interno de cada Poder e o controle externo a cargo do Legislativo, cooperação esta imprescindível para viabilizar a perfeita integração administrativa.

A Constituição vigente já dispõe sobre a vinculação entre os sistemas de controle interno e externo ao estabelecer a obrigatoriedade de os responsáveis pelo primeiro, ao tomarem conhecimento de qualquer ilegalidade ou irregularidade, dela notificarem o Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74 § 1º). Sem dúvida, cuida-se de previsão a reforçar a unidade sistêmica dos dois tipos de controle, salientando a essencialidade de sua integração e fazendo Colegiado o “elemento catalisador, a ponte de ligação” entre ambos.

### 3.3.4 O Controle Contábil, Financeiro, Orçamentário, Operacional e Patrimonial

Conforme a ordenação política dominante e o grau de evolução científica da matéria, a atuação dos órgãos sindicantes das finanças públicas apresenta variações históricas. Nos regimes absolutistas, por exemplo, em que a figura do governante se confunde com a do próprio Estado, a fiscalização é exercida em favor e em atenção aos interesses daqueles que estão no poder. Por sua vez, sendo os regimes democráticos caracterizados pela transparência dos atos governamentais, é imperativo que a função contrastadora seja realizada em favor do próprio Tesouro Público, atendendo-se às necessidades do titular da soberania, o povo.

Inicialmente, a *Chambre de Comptes* era ambulante no ano de 1219, e a expansão dos Estados, com a conseqüente necessidade de erários tornou-se cada vez mais complexo. Ocorre, assim, uma arrecadação capaz de dar vazão às despesas da época. No citado período histórico, portanto, já se encontravam Estados, cujas organizações financeiras

eram racionais e bem ordenadas, trazendo consigo a necessidade de mecanismos de controle assecuratórios da regular administração das mesmas.

É nessa época que o Direito Orçamentário começa a desenvolver-se na Inglaterra. Em 1624, por exemplo, reconhece-se o princípio da especialização orçamentária, segundo o qual, todos os subsídios concedidos à Coroa tinham destino preestabelecido e, satisfeitas aquelas específicas finalidades, o Rei não mais poderia solicitar fundos com o mesmo objetivo.

Com a revolução francesa, as Câmaras de Contas foram abolidas e suas atribuições deslocaram para o *Bureau de Comptabilité* Comissão de Contabilidade Nacional - cujas funções eram apenas preparatórias e instrutivas, na medida em que a apuração definitiva das contas da Nação cabia à Assembléia Legislativa.

Mais tarde, no ano de 1807, Napoleão instalou a *Cour de Comptes*, cuja organização se assemelhava à das antigas Câmaras de Contas. A Corte Fiscalizadora Francesa é instituição que ainda hoje permanece em funcionamento.

Este breve registro acerca da origem e evolução da fiscalização financeira demonstra que as preocupações com o dinheiro público são uma constante desde as mais remotas épocas. Se hoje em dia é universalmente reconhecida a necessidade de que a execução das finanças públicas se faça acompanhada de rígido controle, tal prática, em verdade, coincide com a própria história da Democracia.

Atualmente, conjugando-se os arts. 70 e 71 da Carta Política resultam que, o Congresso Nacional com o auxílio dos Tribunais de Contas, exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, mediante controle externo.

Cumprir distinguir as cinco modalidades de fiscalização aludidas no caput do art. 70. Seguindo as lições do professor Diogo de Figueiredo, o controle financeiro é o gênero, destinando-se à fiscalização da disposição administrativa dos recursos públicos, envolvendo o controle contábil, em seus termos técnicos.

O controle orçamentário, por seu turno, importa em assegurar a observância da Lei de Meios quando da disposição das verbas públicas. Quanto ao controle operacional, destina-se à supervisão das atividades administrativas em cotejo com os resultados por elas alcançados (busca da eficiência administrativa em prol do bem-estar social).

Finalmente, o controle patrimonial objetiva a fiel observância das normas reguladoras da disposição jurídica do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado.

### 3.3.5 Âmbito da Jurisdição

Ao encontro da premissa de que as finanças públicas devem ser continuamente tuteladas, a Constituição Federal não deixou nenhuma parcela do patrimônio público escapar ao controle. Sendo pública a origem do bem administrado ou do dinheiro gerido, surge para o gestor o dever de comprovar a boa administração, submetendo-se à fiscalização interna e externa.

Percebe-se que o critério determinante da submissão ao órgão fiscal não guarda relação com a pessoa do gestor, senão com a origem do bem sindicado, o que significa afirmar que todos os manipuladores de recursos públicos estão jungidos à prestação de contas.

É exatamente a esta conclusão que a análise dos arts. 70 e 71, incisos II, V e VI da Constituição Federal conduz. A Carta Magna, ao cuidar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, alude expressamente às entidades da Administração direta e indireta, bem como à universalidade de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Refere-se, ainda, às contas nacionais das empresas supranacionais, de cujo capital social a União participe, bem como à aplicação de quaisquer recursos repassados pela União aos Estados, Municípios e Distrito Federal. Assim, por exemplo, as contas nacionais da hidrelétrica de Itaipu, devem ser avaliadas pelo TCU.

Evidencia-se assim, a consagração do sistema Tribunal de Contas como verdadeiro guardião dos recursos públicos.

Igual teor apresenta o inciso II do art. 71 da Carta Política, conferindo competência ao TCU, e ex vi do art. 75, também, aos Tribunais em níveis estadual, municipal e distrital para o julgamento: *“As contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”*.

Ao Colegiado de Contas é, portanto, deferida competência para apreciar as demonstrações contábeis das empresas estatais (empresas públicas e de sociedades de economia mista), sujeitando-as ao controle externo.

A recente reforma administrativa, operada pela Emenda Constitucional n.º 19/98 introduziu comando no sentido de que se estabeleça, mediante lei, um estatuto jurídico para as empresas estatais, diploma este que deverá dispor sobre, dentre outras matérias, a

forma pela qual serão tais empresas fiscalizadas pelo Estado e pela sociedade. Ora, parece inquestionável que a lei ordinária, requerida pelo Constituinte derivado, não poderá afastar a fiscalização a cargo do Tribunal de Contas. Poderá, contudo esmiuçar aspectos a serem doravante observados, bem como dispor sobre outras formas de sindicância; mas de modo algum lhe é dado suprimir a fiscalização pelo Colegiado.

Ademais nos termos do inciso VI do art. 71 da Carta Magna, incumbe à Corte de Contas fiscalizar a maneira pela qual estão sendo aplicados os repasses provenientes do Tesouro Nacional (em razão de convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere) a qualquer dos entes da Federação.

### 3.3.6 Composição Administrativa

Uma das mais relevantes questões, reiteradamente discutidas nas instituições de controle externo da administração, diz respeito à nomeação de seus membros encarregados de executar os atos de controle, como já visto, a independência do Tribunal ou Controladoria é fator essencial para o êxito de uma boa e eficiente ação de fiscalização. Inexistindo esta liberdade para fiscalizar, estará de todo comprometido o trabalho de controle, tornando-se um órgão meramente homologador das decisões do Governo, o que não assegurará uma correta aplicação dos recursos públicos, desservindo à sociedade como um todo. Daí porque a forma de indicação de seus membros, bem como a situação em que estes executam a tarefa de controle acabarão balizando a própria localização da instituição como órgão independente ou meramente submetido ao interesse do Governo.

Os Ministros e os Conselheiros das Cortes de Contas são, segundo a classificação de agentes públicos oferecida por Hely Lopes MEIRELLES, agentes políticos, ou seja, enquadram-se dentre: *"(...) as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição"*. (Curso de Dir. Adm. Bras., pág.73, 22ª ed., Ed. Malheiros, 1997).

A disciplina constitucional pertinente aos membros do TCU, paradigma para os demais Tribunais de Contas, encontra-se no art. 73, cujo teor passa-se a examinar.

O Texto Constitucional de 1988 prevê que, dentre os nove ministros integrantes do TCU, um terço seja escolhido pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de

antigüidade e merecimento; a escolha dos outros dois terços, por sua vez, competirá ao Congresso Nacional.

Como se percebe o critério de investidura no cargo de Ministro e de Conselheiro é híbrido, fazendo coexistir duas situações distintas: uma em que o Legislativo escolhe sozinho e outra em que participam da escolha tanto aquele Poder como também o Executivo. Isso tudo sem embargo de a nomeação para o cargo ser privativa do Presidente da República, ex vi do inciso XV do art. 84 da CF.

Contudo, a consolidação do referido mecanismo não se efetivou de forma pacífica, na medida em que alguns constituintes desejavam atribuir a competência para a escolha da totalidade dos membros do Tribunal de Contas ao Congresso Nacional.

Com relação às prerrogativas de que são dotados os Ministros do Tribunal de Contas, encontram-se elas previstas no § 3º do art. 73 da Constituição Federal, em que se lhes confere tratamento equiparado ao dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Como consequência, os membros do Colegiado de Contas são garantidos pela vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, nos termos e condições do art. 95 da Constituição.

O Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho se posicionou sobre o tema:

(...) é necessário que os Membros dos Tribunais de Contas, para bem desempenhar as suas altas tarefas, tenham as garantias do Poder Judiciário, inclusive a vitaliciedade; é absurdo admitir que alguns deles possam exercer suas funções, sem Ter uma das garantias, talvez a fundamental das garantias, que seja exatamente esta vitaliciedade.(...) Assim, essa previsão de Conselheiro de Tribunais de Contas, com mandato temporário não-renovável, me parece absolutamente inadequada para a dignidade dos Tribunais de Contas. Seguramente, isto não representa um aprimoramento. Seguramente isto trará inconveniente. (Os Tribunais de Contas e o Projeto de Constituição Federal, Anais do XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, Porto Alegre, pág.250, setembro/1987, *apud* de Marianna Montebello, pág.204, Revista do TCMG n.02., 1999).

De acordo com o § 1º do art. 73 da Constituição Federal, os Ministros do TCU são escolhidos dentre brasileiros, com idade entre trinta e cinco e sessenta e cinco anos, com idoneidade moral e reputação ilibada, que tenham notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros e de administração pública, conhecimentos estes já



aplicados profissionalmente por no mínimo dez anos. Resulta claro, pois que a composição dos órgãos fiscais atende a critérios essencialmente multidisciplinares.

A Constituição Federal declara que as normas aplicadas à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, aplicam-se no que couber aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art.75).

Na esteira deste ordenamento, da Carta Magna Nacional, a Carta Política Estadual consignou que: *“Art. 48 - O Tribunal de Contas do Estado, órgão auxiliar do Poder Legislativo, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Capital, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição Federal”*.

Tem suscitado discussões acadêmicas sobre o atual modelo de controle de gastos públicos, no entanto já constitui corrente dominante entre as Cortes de Contas que, além do aspecto eminentemente legal, o mais importante no exame de uma despesa pública é a sua efetividade, quer dizer, o exame dos benefícios da despesa em favor da sociedade.

Essa nova visão da despesa em seu amplo aspecto resultou na mudança dos paradigmas de controle, objeto de estudo do capítulo seguinte.

## 4 MUDANÇAS NOS PARADIGMAS DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Somente com o fim da chamada “República Velha” é que se pode falar em uma visão sistêmica de Administração Pública no Brasil. Ocorreu a ruptura, com um modelo de Estado Mínimo e o Estado passou a assumir um papel de agente promotor do desenvolvimento econômico, quando passamos então para o chamado *modelo racional legal*.

Essa estrutura de Estado teve importante papel como promotor das mudanças no perfil da economia do pós-guerra. No entanto, a partir de 1964, adotou-se o *modelo desenvolvimentalista*, que teve como uma das principais características, no campo da Administração Pública, a implantação da reforma administrativa (Dec. Lei 200/67) que, entre outras coisas, criou as entidades da administração indireta, com o objetivo de dotar a Administração Pública de mais dinamismo e eficiência.

Essa visão de administração era ainda extremamente burocrática (no sentido Weberiano do termo) o que incapacitava a mesma para reagir com agilidade às mudanças processadas na sociedade.

O paradigma burocrático caminhava, portanto, para o seu malogro, passando, por grandes transformações, a Administração Pública brasileira, por força das mudanças diante da Emenda Constitucional n.º 019/97.

A principal modificação é a transição de um *modelo legalista*, ou nos dizeres de alguns, um *modelo burocrático* para um *modelo gerencial*, onde antes da diminuição do Estado, faz-se necessário adequá-lo a padrões não só de *montante do gasto*, mas, principalmente, de *qualidade do gasto*.

Tais modificações somente obterão sucesso diante de uma ampla mudança de mentalidade dos gestores e a conscientização que, de fato, o *princípio da eficiência* passe a ser o norte para a atuação do administrador público.

Nos dizeres de DAVID OSBORNE, em seu livro Reinventando o Governo:

A maioria dos legisladores e gestores públicos não sabe dizer quais os programas que patrocina são bem sucedidos e quais não são. Quando eles impõem cortes no orçamento, não sabem se estão cortando “supérfluos” ou “essenciais”. Falta-lhes informações objetivas quanto aos resultados,

estabelecem suas decisões em grande escala, com base em critérios políticos. (OSBORNE, 1995, p.159).

Diante desse quadro, faz-se necessário uma mudança nos instrumentos de controle da administração.

É sabido que os TCs, com base numa tradição europeia continental de controle, estão muito cingidos à questão da legalidade. Certo está que o princípio da legalidade é vetor de toda atuação do Estado. No entanto, diante das transformações propostas, um outro enfoque deve ser dado, devendo ser associado o critério de controle de gestão, para apreciar aspectos que levem a avaliar a qualidade do gasto público, ou, em outras palavras, a eficiência da Administração Pública.

Ora, essa mudança no paradigma do controle, decerto, levará aos TCs a aperfeiçoarem seus mecanismos de controle que passam, inclusive, pela adoção dos instrumentos de controle de desempenho, economicidade e gestão.

Ocorre, que esta mudança já estava posta pela aprovação da reforma administrativa, quando o princípio da eficiência foi galgado à categoria de princípio administrativo constitucional explícito, conforme determina o art. 37, caput da Constituição Federal: “Art. 37 – *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)*”.

No entanto, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal a necessidade de adaptação torna-se urgente e a sociedade demanda por este aperfeiçoamento dos TCs.

#### **4.1 Controle Gerencial em Entidades Públicas**

O objetivo da ciência contábil à luz da abordagem da teoria da Comunicação é a geração de informações contábeis úteis para os diversos usuários (internos e/ou externos) para que tomem decisões de acordo com determinado modelo previamente concebido. Segundo OLIVEIRA (1993) a Contabilidade compete o papel de cumprir os dispositivos legais e constitucionais e, principalmente ser instrumento de controle capaz de fornecer ao administrador dados essenciais para praticar atos de gestão.

As quatro principais características qualitativas da informação contábil referendadas pela ONU (1989) e citadas por SOUTO MAIOR (1994) são: a relevância, a compreensibilidade, a confiabilidade e a comparabilidade.

MOURÃO & FARIAS (1997) elencam outros atributos qualitativos da informação contábil, identificando outras características capazes de definir a sua utilização por parte do gestor quando do processo decisório. Segundo os autores, estes outros atributos possibilitam a plena satisfação das necessidades informacionais do gestor público na busca de soluções possíveis. Para o gestor, quanto melhor consegue executar a solução apresentada com base nas informações contábeis geradas pelo sistema de informações gerenciais, maior será seu valor qualitativo, imprimindo à gestão eficácia pelo resultado esperado.

RIBEIRO FILHO (1996) afirma que as instituições públicas devem estruturar-se para conceber sistemas de informações contábil-gerenciais sincronizados com as expectativas do cidadão e nas necessidades gerenciais dos gestores, defendendo que a informação acessível e o aperfeiçoamento da sociedade democrática fornecerão as bases atenuantes à defesa irrestrita da incompetência organizacional ou de bandeiras outras que não a efetividade da organização.

O conceito de *accountability* é certamente aquele que mais se devia fazer presente nos atos de gestão do administrador público, uma vez que, quando a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam em seu nome de forma escorreita, prestando contas dos seus atos. Tal entendimento se faz presente nos ensinamentos de NAKAGAWA (1994), segundo o qual a esta dupla responsabilidade, ou seja, agir de maneira escorreita e prestar contas da gestão e resultados, dá-se o nome de *accountability*.

#### 4.2 A Gestão Econômica

Os níveis de qualidade e eficiência dos serviços prestados pelas entidades da Administração Pública são alvo de críticas dos mais diversos setores, contribuindo para o surgimento de propostas tendentes a sua eliminação ou substituição pela iniciativa privada, em tese mais eficaz e eficiente. Tal processo foi catalisado com o advento do fenômeno da globalização, ao fomentar ajustes organizacionais consideráveis, de forma a garantir a continuidade das entidades.

Em busca de soluções a garantir a continuidade dessas entidades, alguns gestores passaram a perceber seus clientes como sendo a razão do desenvolvimento de métodos de

avaliação do desempenho dessas entidades, no sentido de evidenciar sua importância e assegurar-lhes a manutenção.

Até então, alguns paradigmas vinham norteando as relações entre os cidadãos e as entidades destinadas à prestação de serviços públicos. Ocorre que, em virtude da quebra de barreiras econômicas seculares e da insuficiência de recursos para atender às necessidades públicas, tais paradigmas estão sofrendo um processo de revisão, tendente a redefini-los em face dos nossos tempos.

Conforme ensina RIBEIRO FILHO (1996), o clima organizacional, estando as organizações em sistema aberto, apreendendo e aperfeiçoando-se, renova-se constantemente. Reflete expectativas dos agentes econômicos que interagem com a missão organizacional. Traduz sintonia com leis naturais de evoluir sempre, para não perecer buscando ancoragens que garantam a permanência no “jogo”; a regra parece ser, portanto, a aversão ao suicídio organizacional, tão natural que as entidades busquem evitar, deliberada, ou até inconscientemente, sua extinção.

Nas entidades da Administração Pública brasileira, o desejo pela continuidade organizacional, a partir do aperfeiçoamento contínuo, do processo de avaliação e da busca por alternativas de alocação de recursos sempre efetivas, é uma preocupação relativamente nova, atualmente mais evidente em virtude dos processos de privatização nos quais, nem sempre calcados em informações fidedignas, estabelecem-se controvérsias entre setores da sociedade até então desinteressados no tema.

RIBEIRO FILHO (1996) afirma que todo processo organizacional, portanto, deve otimizar o potencial de benefícios para o cidadão como forma de garantir a evolução da entidade. No entanto, esse cidadão também é disputado por outras entidades e organizações que oferecem alternativas que associam baixo custo e alto benefício, como regra organizacional. O que ocorre, adotando-se este raciocínio, é que se estará implantando níveis de concorrência cada vez mais acirrados que eliminarão aquelas entidades menos capazes de conjugar, com maestria singular, maiores e melhores benefícios com redução sistemática de custos.

Ao admitir-se a manutenção das entidades públicas, tem-se em conta que o aperfeiçoamento da sociedade democrática, ao exigir informações mais fidedignas e acessíveis, contrapor-se-á à incompetência organizacional ou à baixa efetividade das organizações. Segundo RIBEIRO FILHO (1996), a efetividade, enquanto adequação às expectativas do mantenedor, não é situação facilmente detectável. É necessário o estabelecimento de um conjunto de procedimentos de controle gerencial, a fim de se evidenciar graus de efetividade.

### 4.3 A Importância dos Sistemas de Informações

Os sistemas de informações contábeis, quando estruturados em conceitos que extrapolam o mero registro dos fatos contábeis e avançam na combinação de dados não apenas de natureza monetária, permitem a construção de indicadores que podem traduzir a efetividade organizacional, quanto à racionalidade da gestão, como sinônimo de foco no mantenedor detentor de recursos escassos.

RIBEIRO FILHO (1996) elabora algumas questões que poderiam ser colocadas acerca do gerenciamento efetuado pelo contabilista de entidades da Administração Pública nos sistemas de informações contábeis, questionando:

- Quanto se tem esforçado para tornar esses sistemas mais gerenciais, mais adaptados ao desafio de interlocução entre o mantenedor/cliente das organizações e o gestor?
- Em que medida o contabilista governamental tem se esforçado para melhorar o padrão de comunicação das demonstrações contábeis dessas entidades?
- Qual a quantidade de divulgação de informações obrigatórias e que extrapolam a evidenciação meramente financeira que os contabilistas governamentais têm produzido?
- A evidenciação do desempenho físico-financeiro, as relações de produtividade, os padrões de qualidade, os indicadores de desempenho tem merecido uma ação concreta para seu desenvolvimento, mensuração e evidenciação por parte dos contabilistas governamentais?
- Qual a medida do esforço dos contabilistas governamentais em reduzir a impressão de “caixa preta” para os usuários dos sistemas de Contabilidade Pública?

Defende o autor que estas indagações levaram ao questionamento acerca da utilidade de sistemas de informações contábeis de entidades da Administração Pública que não se adequam às necessidade do mantenedor em sua interlocução com as entidades geridas. Através desta análise, será possível iniciar-se um rascunho do sistema de informação contábil-gerencial, que possa responder a essa necessidade de comunicação.

Esclarecem os ensinamentos de GUERREIRO (1989, p. 229).

“O sistema de informação é impactado por definições no modelo de gestão quanto ao nível de seus investimentos em sistemas, se as informações

requeridas deverão ser obtidas por sistemas formais ou não. Quais fases do processo decisório e modelos de decisão deverão ser atendidos, conceitos da mensuração a serem empregados e modelos de informação a serem configurados".

MIRSHAWKA e BAEZ (1993) entendem que os sistemas de informações contábil-gerenciais de entidades da administração pública deveriam contemplar o processo de intercâmbio entre aqueles que as mantêm e a própria Gestão. Segundo eles, todas as empresas de serviço, para aumentar a produtividade, devem desenvolver o projeto de norma ISO 9004-2 (International Standard Organization), que estabelece a correta gestão da qualidade para a prestação de serviços.

No sistema de informações contábeis são captados e processados dados e evidenciadas informações para os níveis internos e externos da organização. No nível interno, o papel da Contabilidade é fundamental para alimentar o processo decisório.

Os gestores das organizações são os principais usuários das informações geradas pela contabilidade, e para os contadores contribuírem de forma eficaz e eficiente no processo de tomada de decisões, necessitam entenderem de planejamento e controle, e como esses conceitos afetam o sistema de informações contábeis.

A gerência estratégica consiste na condução efetiva da organização aos seus objetivos, a depender de um sistema de informações simples, operativo e de baixo custo. Nesta interação entre sistema de informações e o processo de decisão gerencial, o sistema de informações refletirá, necessariamente, a estratégia da organização.

A gerência racional, entendida como sendo aquela baseada na aplicação de recursos escassos e sua vinculação com sistema de informações, é de fundamental importância em busca da gestão ótima.

A ausência do lucro como medida do desempenho organizacional, a descontinuidade administrativa motivada por fatores políticos, além da precariedade nos procedimentos de planejamento, organização e controle dessas entidades, poderia explicar a relativa novidade desta abordagem, uma vez que, até então, a racionalidade não era fator determinante para a continuidade das entidades públicas.

Numa visão ampla, a gestão econômica, no sentido de otimização e busca de efetividade, é a ação esperada, previsível desejada e a que garante o surgimento de vantagens competitivas responsáveis pela continuidade das organizações, sejam privadas ou públicas.

Os sistemas de informações contábeis-gerenciais têm como missão municiar o gestor público, evidenciando aspectos quantitativos e qualitativos da vida da organização, de seus parceiros e clientes. BIO (1995), ao analisar o desenvolvimento de sistemas contábeis gerenciais, esclarece os aspectos relacionados com os sistemas de informações e as organizações:

(...) o fenômeno da mudança – como de resto o fenômeno organizacional – é um fenômeno humano e não um fenômeno técnico. Duas hipóteses seguem-se a esta premissa:

- (1) a implantação de um sistema de informação contábil-gerencial requer um amplo processo de mudança, que envolve tarefas, planos e desempenhos de diferentes áreas e níveis hierárquicos da empresa;
- (2) toda mudança organizacional (...) é um processo psico-sócio-cultural-político. É político porque afeta diferentes concepções e relações de poder. É cultural porque lida com crenças e valores, existentes ou pretendidos. Afeta a estrutura das relações sociais estabelecidas e pode produzir incômodos e inseguranças nos indivíduos, sendo, portanto, de natureza psicológica e social. BIO (1990, pág. 69).

Ante a complexidade da questão, pode-se inferir os motivos que impulsionam as organizações em direção à mudança organizacional necessária ao processo de continuidade. Segundo RIBEIRO FILHO (1996), a análise poderia enveredar pela tentativa de fazer uma retrospectiva histórica do processo sócio-econômico-político da sociedade moderna.

Segundo CARVALHO (1994) o conceito tradicional de gerência seria o compromisso com eficiência, sendo sua função, aumentar os recursos organizacionais para conseguir os objetivos previstos. Cabendo ao gerente agir certo, com economia de tempo, energia e recursos. Modernamente o gerente passou a ser o integrador do pessoal nas tarefas da organização, enfatizando as relações humanas no trabalho, numa gestão mais democrática e participativa, refletindo os pressupostos do novo modelo.

Tais conceitos permitem inferir a importância da inserção do sistema de informações contábeis-gerenciais no sistema de gestão, voltado à produção de informações relevantes para a manutenção da continuidade organizacional, a partir da evidenciação das expectativas do mantenedor/cliente face a organização. Sendo assim, as expectativas atendidas e não atendidas dos clientes, das entidades da administração pública, devem estar



registradas e mensuradas nos sistemas de informações contábil-gerenciais na medida em que o sucesso organizacional depende do atendimento dessas aspirações.

Dentro de uma visão de gestão econômica, as ferramentas fornecidas pelos sistemas de informações contábil-gerenciais devem ser utilizadas com o objetivo de proporcionar ao gestor o acesso às informações de que necessita para uma gestão ótima dos recursos escassos.

Mais uma vez, elucida RIBEIRO FILHO (1996) ao afirmar que na medida em que as entidades da administração pública são responsáveis por parcela significativa da prestação de serviços nas áreas de educação, saúde, segurança, transporte, estradas, etc., o papel dos sistemas de informações contábil-gerenciais, como instância mediadora dos processos decisórios, torna-se indiscutivelmente necessário, tendo em vista que a identificação de fontes de recursos para viabilizar tais atividades deverá ser submetida à lógica da relação custo/benefício da alocação, pois se estabelece uma concorrência natural entre os próprios programas de trabalho de um mesmo órgão e entre órgãos nas fatias orçamentárias.

#### **4.3.1 Sistemas de Informações Contábeis**

Os sistemas de informações contábeis são estruturados com o objetivo de prover informações úteis e tempestivas aos usuários, auxiliando-os no processo de tomada de decisões. Todos os eventos econômicos que afetam o patrimônio de determinada entidade, são sistematicamente captados, mensurados, tratados e evidenciados, principalmente para:

- Permitir o conhecimento da evolução patrimonial da entidade, aos usuários externos;
- Viabilizar a comparabilidade de categorias de eventos econômicos, entre entidades distintas;
- Construir e evidenciar indicadores e medidas de desempenho econômico-financeiro da entidade, funcionando como um painel de controle para o gestor e para os órgãos de controle externo, permitindo a avaliação de sua performance.

A produção de indicadores de desempenho, o desenho de sistemas de informações contábil-gerenciais, a confecção de relatórios de resultados e desempenho da gestão, a mensuração e o relato da eficiência, eficácia, produtividade e efetividade visando à definição de um ambiente de controle gerencial praticável e útil, é o desafio presente da

contabilidade e dos órgãos responsáveis pelo controle externo, de entidades públicas, quando do alvo são as entidades da Administração Pública.

#### **4.4 Planejamento Estratégico**

O ciclo da avaliação de desempenho tem início com a definição da metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela administração, visando ao atingimento das metas organizacionais. Assim entendido, o planejamento estratégico comporta duas etapas: a definição da missão e identificação dos objetivos e das metas a serem alcançadas.

A missão é a razão pela qual foi determinado o processo produtivo, sendo a mesma o fundamento da existência da organização, dos programas, das atividades ou processos. A identificação dos objetivos de cada atividade ou programa é a base que sustenta a missão. Sendo assim, faz-se necessário delimitar alguns critérios quando do estabelecimento da missão que influenciarão na criação de indicadores entre eles a perfeita definição das responsabilidades, das atividades, dos usuários das atividades, das razões da existência da atividade.

No aspecto prático, a missão materializa-se através da definição dos objetivos e metas, os quais deverão ser necessários e suficientes para garantir o atingimento da mesma. Os objetivos podem ser entendidos como os alvos ou situações que se pretende atingir. Já as metas correspondem aos passos ou etapas mensuradas em termos operacionais e temporais, necessários e suficientes ao atingimento dos objetivos, sendo certo que a missão não será atingida, caso anteriormente os objetivos e metas não forem alcançados.

#### **4.5 Identificação dos Processos de Gestão**

Em um processo de definição dos indicadores de desempenho, há de se considerar duas etapas:

- a) a definição explícita de um modelo conceitual de desempenho do negócio que conecte as ações operacionais da empresa aos seus resultados econômicos, de modo que as medições façam sentido para todos os membros da organização;
- b) a identificação das características específicas que deverão estar presentes nos indicadores que irão compor os sistemas de avaliação estratégica de desempenho.

Em síntese, nesta perspectiva o modelo deverá contemplar os processos específicos necessários, os *inputs* e os *outputs* dos sistemas, bem como a ligação destes com outros processos do ambiente organizacional.

Neste sentido, SINK & TUTTLE (1993) afirmam que a ligação entre o plano e a implantação eficaz depende do desenvolvimento de medidas e indicadores para essas dimensões estratégicas de performance no contexto do desenvolvimento de sistemas de medição, porque elas são desenvolvidas no processo de planejamento e operacionalizadas no sistema de medição. Segundo eles, os fatores estratégicos de um negócio são refletidos por uma dimensão estratégica de avaliação. Questiona-se a base do nível competitivo; o que fazer para ter êxito; em que tipo de negócio atuar e como ser diferente? Pensar assim é ter critérios de desempenho e reflete o que deve ser feito, acompanhada de medidas e indicadores. Dimensão estratégica de desempenho é uma etapa do processo de planejamento que melhora a mesma. Quais as medidas de desempenho determinarão se haverá êxito ou não? E do ponto de vista estratégico, como ser julgado?

BEUREN (1996) afirma que o processo de definição da avaliação estratégica do desempenho organizacional, nas duas etapas da caracterização de indicadores, deve destacar pontos críticos, onde medidas específicas podem anunciar, antecipadamente, problemas e oportunidades para a entidade. Reputa-se então que quanto maior for a complexidade do ambiente competitivo, onde a organização se encontra inserida, mais amplos e variados deverão ser os indicadores, para que eles possam refletir com acuracidade a diversidade desse ambiente.

O estabelecimento de medidas não é suficiente para que o sistema da organização seja efetivamente gerenciado. Faz-se necessário garantir à administração das coisas certas, tais como um sistema de medição e um processo de gerenciamento do desempenho, convertendo os dados fornecidos pelo sistema em ação inteligente.

Neste processo, faz-se imprescindível, transformar os dados de medição em informação útil, através de um sistema medição que indique o estágio de desenvolvimento do desempenho global da organização ou, apenas distinguindo as etapas de preparação, e operacionalização do sistema de avaliação estratégica do desempenho.

#### **4.6 A Avaliação Estratégica de Desempenho**

A existência de métodos de avaliação de programas governamentais e do desempenho da gestão em órgãos públicos reflete a importância de se aferir o desempenho

de qualquer órgão, originado da irrefutável necessidade, senão dizer, condição de existência, de possuir informações que tornem bem sucedida a tão almejada tomada de decisão e sua posterior aferição por parte dos órgãos de Controle Externo.

Os sistemas de avaliação de desempenho são um componente essencial do sistema de controle e úteis para prover informação que possa contribuir para melhorar a qualidade de futuras decisões e baliza-las no período corrente.

A inexistência de índices demonstrativos - que permitam ao administrador público exercer o controle gerencial da implementação e avaliação de seus programas - encontra fundamento na crença arraigada de que as instituições sem fins lucrativos não dão prioridade ao desempenho e aos resultados, posto que sua fonte de financiamento (o contribuinte) é inesgotável. Equivocada esta assertiva. Na gestão de recursos escassos, cabe ao administrador implementar o conceito de “Gestão Econômica”, tendente a maximizar os resultados, através da otimização dos recursos, de maneira que outras áreas de atuação estatal, carentes de investimentos, possam ser atendidas em suas necessidades.

Desta forma cabe aos governantes estabelecer objetivos inovadores e padrões de desempenho atualizados, pois sobrevivência e continuidade são insuficientes como objetivos propostos. Imprescindível para o planejamento e controle é a tomada de decisões. Esta, por sua vez, depende de informações oportunas, de conteúdo adequado e confiável. Isto pressupõe certo grau de consciência por parte dos executivos sobre os processos decisórios em que estão envolvidos e o desenvolvimento de um sistema de informação sintonizado com as necessidades de informações desses processos.

Na busca de seus resultados, o gestor há de definir uma estratégia de ação a qual, para ser eficaz, deve pressupor ações abrangentes para sua implementação, que por sua vez precisam ser planejadas, executadas e monitoradas. Uma contribuição chave à implementação deve ser dada pelos gerentes de todos os níveis hierárquicos e por aqueles que gerenciam os sistemas e as pessoas que tornarão a estratégia um sucesso ou não.

BEUREN (1996) afirma que a abordagem dessa ligação entre elaboração e execução da estratégia pode ser aprimorada através da informação e a avaliação de desempenho. No entanto, o papel central desses dois recursos, para alcançar esse objetivo estratégico da empresa, não é tratado com muita ênfase no meio empresarial e na literatura. Isso pois, a informação é um instrumento organizacional que se traduz na possibilidade de identificar as opções futuras, no menor período de tempo, o que implica em avaliações de desempenho.

Os componentes que devem ser abrangidos nas avaliações estratégicas de desempenho são: um conjunto de indicadores incluindo medidas financeiras e não financeiras; processos de gestão claramente definidos para se adaptarem aos indicadores; e uma infra-estrutura para coletar, filtrar, analisar e propagar indicadores importantes e que dê direito dentro da organização. Segundo McGEE & PRUSAK (1994, pág. 185): *“a avaliação estratégica de desempenho depende da integração de cada uma dessas três áreas com as outras e não da excelência individual em qualquer uma delas apenas”*. Portanto, a avaliação estratégica de desempenho nas organizações requer a interação entre indicadores, processos de gestão e infra-estrutura de suporte.

#### 4.7 O Processo de Avaliação de Desempenho

A medição de desempenho da eficiência, eficácia, qualidade, produtividade, qualidade de vida de trabalho, inovação, lucratividade etc., é parte integrante dos sistemas de suporte ao processo de gestão dos que buscam a competitividade. O desenvolvimento de um processo gerencial que melhore constantemente a performance total da organização implica, necessariamente, no empreendimento de um esforço sistemático dos gestores para projetar e implantar sistemas de medição e avaliação de desempenho. Segundo SINK e TUTTLES (1993) a maioria das organizações encara e usa a medição de forma muito limitada, vez que a percepção quanto a sua função é formada e dirigida pelos usos conhecidos no momento. Esta visão das aplicações da medição é muito voltada para o controle, o que, modernamente não viabiliza a competitividade.

Embora presente a afirmação que a medição voltada para o controle não implica, necessariamente numa conotação negativa, os autores acima reconhecem a importância do desenvolvimento de novos indicadores de desempenho nas organizações. Ressalte-se que, apesar dessa técnica ser freqüentemente tida como ultrapassada, a entidade sob condições de controle, pode restringir sua dependência da competência e automotivação individual das pessoas que trabalham na organização. Várias organizações baseiam-se em técnicas de controle e submissão que têm sido aperfeiçoadas por muitas décadas: clara demarcação entre planejamento e execução; cargos simples e de pouca qualificação; responsabilidade individual; padrões de desempenho mínimo: supervisão rígida e tratamento do trabalho como um custo variável.

Ressalte-se que essa forma de medição é válida para organizações simples, onde os gestores têm condições de visualizar as ligações entre atividades operacionais e resultado

econômico e, por conseguinte, implementar ações corretivas e mudanças que contribuam para alcançar uma melhoria no resultado global. Em entidades complexas, não é tão nítida e imediata a percepção da conexão entre as atividades operacionais e o seu resultado econômico. Não raramente, os gestores criam modelos complexos para refletir a amplitude e sutileza das ações específicas e modificações que serão necessárias a fim de adequar os processos empresariais à volatilidade do ambiente de negócio atual.

#### **4.8 A Avaliação de Desempenho**

O crescimento das despesas de custeio, impactado pelos altos custos com aposentadoria e benefícios, além de escorchantes taxas de juros para os serviços da Dívida Pública, vem reduzindo o montante de recursos que poderiam ser alocados em investimentos que satisfaçam as necessidades de demanda por serviços públicos.

Nesse contexto, a avaliação de desempenho surge como uma poderosa ferramenta que, aliada à Contabilidade, à Auditoria, ao gerenciamento de riscos e ao controle gerencial, auxilia gestores a tomar melhores decisões e usar recursos públicos com maior eficiência e eficácia, numa gestão otimizada de recursos escassos.

O princípio básico que norteia a utilização de avaliação de desempenho é a otimização da qualidade de gerenciamento e das decisões políticas, redundando, como consequência, uma visão mais clara das atividades e realizações efetuadas pelo processo de gestão. Através da coleta de dados ou pesquisas específicas é possível efetuar o *benchmarking*, entendido como sendo a evidenciação da situação atual e sua comparação com seus potenciais concorrentes.

A avaliação de desempenho configura-se em métodos que objetivam, em última análise, mensurar a capacidade do serviço público em atender às necessidades da comunidade e sua capacidade de autofinanciamento, influenciando a decisão da sociedade em manter ou descontinuar determinado serviço público, havendo uma variedade de técnicas para medir os resultados, tais como: índices gerenciais, pesquisas com os cidadãos, entre outras.

O ciclo da avaliação de desempenho permite medir a capacidade de um programa atingir seus objetivos, através da realização dos serviços inerentes a esta meta. Este ciclo comporta cinco fases para seu pleno atingimento: planejamento estratégico, criação de indicadores, desenvolvimento de sistema de medição de dados, melhoramento dos

indicadores e integração com o processo de gerenciamento, todos esses imprescindíveis para a medição dos programas.

As etapas de preparação, identificação e operacionalização do sistema de medição e avaliação não de estar harmoniosamente interligadas, no sentido de permitir que a aplicação da metodologia geral de medição obtenha o êxito esperado. Faz-se necessário, também, objetivar primordialmente a melhoria e posteriormente a própria medição.

BEUREN (1996) defende que uma maior ênfase deve ser dada ao processo usado para desenvolver o sistema, a fim de garantir a vinculação da medição à melhoria do desempenho. Entretanto, isso só pode ser atingido à medida que a entidade define as suas dimensões estratégicas de performance ou áreas-chave de resultado, e gera a lista de medidas e indicadores que devem ser monitorados periodicamente, para avaliar o desempenho da organização. Portanto, avaliar o desempenho pressupõe um referencial, para comparação, que poderá ser em termo físico ou financeiro, ou ambos. É preciso constituir um intervalo para avaliar o desempenho – este intervalo permitirá operacionalizar a avaliação, o que não significa paralisação em função da avaliação.

Inferre-se então que, para cada etapa, o processo deverá abranger medidas de desempenho do sistema organizacional, sem, contudo se preocupar com a viabilidade de gerar aquelas medidas e indicadores que precisam ser usadas para ajudar a melhorar o desempenho da entidade. Uma vez vencida esta etapa, analisar-se-á o conjunto priorizado de medidas e indicadores, a fim de garantir que essa lista satisfaça as necessidades de uma avaliação estratégica de desempenho.

#### **4.9 Criação de Indicadores e Elementos de Mensuração**

A criação de indicadores é precedida da definição da missão, dos objetivos e das metas, sendo necessário o envolvimento dos setores interessados nesta evidenciação. Ressalte-se a inexistência de padrões rígidos para a dedução de indicadores, cabendo ao interessado a definição, com base em suas necessidades informacionais.

No estabelecimento da avaliação de desempenho, entes envolver-se-ão no processo de criação de indicadores, são eles: os “Stakeholders”<sup>1</sup>, os clientes e os fornecedores.

---

<sup>1</sup> as organizações, grupos e outros órgãos que, embora não participantes diretamente do programa ou atividade, detêm interesses quanto a sua eficiência, economicidade, produtividade e eficácia.

Na visão sistêmica de estabelecimento da avaliação de desempenho o cliente é entendido como aquele que recebe e utiliza os produtos ou serviços oferecidos pelo programa, a atividade ou o processo. Já os fornecedores são aqueles responsáveis pelo abastecimento de *inputs* no início e na continuidade do programa, da atividade ou do processo.

Segundo CATELLI & GUERREIRO (1994) a **eficácia** empresarial depende de uma série de fatores fundamentais, tais como produtividade, eficiência, satisfação, adaptabilidade e desenvolvimento.

Segundo RIBEIRO FILHO (1996), para se evidenciar graus de **efetividade** é necessário estabelecer um conjunto de procedimentos de controle gerenciais. Pois ela se relaciona diretamente com a expectativa de continuidade da entidade.

A **eficiência** diz respeito ao consumo ótimo de recursos, dados os volumes de produção e serviços demandados pelo mercado consumidor. O estabelecimento de um conjunto de procedimentos de controle gerencial, a fim de se evidenciar graus de efetividade. A efetividade relaciona-se diretamente com a expectativa de continuidade da entidade.

A **produtividade** diz respeito à otimização de volumes de bens e serviços demandados, considerando uma capacidade instalada. Segundo MIRSHAWKA e BAEZ (1993): dado um sistema de produção, a **produtividade** é definida como a relação entre o que foi produzido e os insumos ou as entradas usadas num certo período de tempo, considerando-se o número e a natureza dos insumos utilizados.

A **qualidade** pode ser entendida enquanto esforço sistemático da organização para uma sintonia com os clientes. Entretanto, o conceito de qualidade tem conotações mais amplas, não se restringindo ao fazer bem-feito. Também diz respeito às aspirações de contínuo aperfeiçoamento, de realização humana no trabalho, por parte daquele que faz, sob a ótica de seus inter-relacionamentos, seja através dos produtos de suas atividades seja por intermédio de seus contatos humanos e sociais.

A **qualidade de vida no trabalho** reflete, necessariamente, o grau de satisfação dos recursos humanos envolvidos nas atividades da entidade. Tal elemento de mensuração há de ser permanentemente monitorado, tendo em vista suas implicações nos demais índices gerenciais, tais como: produtividade, qualidade e eficácia.

Para a efetividade da implantação do controle gerencial em entidades públicas é necessário dar importância ao uso de novos demonstrativos de evidência e à utilização de índices gerenciais adequados que permitam a melhor alocação de recursos humanos e



materiais, uma vez que sua adoção implica em reflexo imediato nos indicadores de desempenho da entidade.

No entendimento de MARTINS da SILVA (1995), as demonstrações contábeis das instituições públicas são elaboradas dentro de certo hermetismo tornando-se ininteligíveis para o cidadão comum. Diante deste fato, faz-se necessário viabilizar a geração de dois fluxos, a saber: fluxo de informações gerenciais voltados para o ambiente interno da instituição como ferramenta para tomada de decisão e fluxo de informações externas que permita a qualquer cidadão entender e avaliar as ações dos gestores públicos.

Um dos temas centrais, nas modernas democracias é a questão do controle social sobre todas as atividades públicas, do governo às entidades. Institui-se a obrigatoriedade de prestar informações e deixa-se o controle por conta da opinião pública. Hoje em dia, em países modernos, um ato anti-social de uma entidade deflagra movimentos gerais de boicote por parte dos consumidores. Dentro dessa linha, peça da maior relevância é o projeto de lei apresentado no Congresso Nacional dispondo sobre o Balanço Social das entidades. NASSIF (fl. São Paulo, 16.05.97, c. Dinheiro, p.03) define “*Balanço Social como um conjunto de informações junto com o balanço, relacionado às despesas das entidades em itens considerados sociais, publicadas anualmente*”.

**A Demonstração do Valor Adicional - DVA** - configura-se numa moderna forma de avaliar a criação de riqueza por parte da entidade. Essa demonstração tem como objetivo principal informar o valor da riqueza criada pela entidade e a forma de sua distribuição.

Segundo CATELLI e GUERREIRO (1994), o lucro econômico é o melhor indicador do nível de eficácia das empresas, tendo em vista a sua capacidade de absorver e refletir adequadamente os impactos de todos esses fatores, considerando inclusive a sinergia entre eles.

Para a mensuração do resultado em entidades públicas, será necessário ter presentes alguns pressupostos, tais como, em não existindo o serviço público, num país capitalista, o cidadão buscaria o menor preço de mercado à vista, para a contratação de serviços, a entidade pública tem como missão a prestação de serviços para o desenvolvimento e bem-estar social da coletividade; o cidadão compõe o corpo contribuinte das fontes de recursos, para a manutenção da entidade pública.

O relatório de gestão e análise de desempenho configura-se num *start* rumo ao desiderato de se gerar informações úteis e inteligíveis aos usuários do controle gerencial e da auditoria pública. Consiste num resumo dos eventos oriundos da execução

orçamentária, das variações do patrimônio, da análise dos balanços e na análise dos resultados obtidos pela entidade pública, através da mensuração do resultado econômico e do cálculo e evidenciação dos índices gerenciais adotados. Assevera MOURÃO (1998) que a preocupação com o enfoque gerencial a ser dado à Contabilidade Governamental e com a aplicação do instrumental decisório fornecido pela mesma, é algo incipiente na administração pública. Até então a contabilidade é encarada como um mero rol de obrigações formal-legais, sem muita utilidade prática na tomada de decisão por parte do gestor.

De um modo geral, todas as demonstrações contábeis da Administração Pública preocupam-se apenas em evidenciar os aspectos da arrecadação da receita e a demonstração do consumo da mesma através dos projetos e atividades estipulados na Lei do Orçamento da entidade. Em relação à avaliação de desempenho não se adotam índices gerenciais de mensuração de desempenho da entidade, existindo em alguns casos apenas um controle administrativo de processos no âmbito de correção por parte do órgão.

#### **4.10 Relatório de Gestão e Análise de Desempenho**

O **relatório de gestão e análise de desempenho** deverá abranger a síntese da gestão, a análise de balanços, a análise de desempenho, a análise do resultado econômico utilizando para tanto os dados constantes dos Balanços Orçamentários, Financeiro, Patrimonial, dos Demonstrativos da Receita e da Despesa, segundo as categorias econômicas e o Mapa de Controle Gerencial e do Demonstrativo do Resultado Econômico.

O **mapa de controle gerencial** permite extrair dados constantes dos demonstrativos contábeis da entidade de modo a evidenciar os índices gerais de eficácia, eficiência, efetividade, produtividade e qualidade, para análise de suas variações temporais e determinar seu resultado no ano em análise, se melhor ou pior que o ano anterior.

O **demonstrativo do resultado econômico** é o melhor sinalizador do grau de eficácia das entidades, tendo em vista a sua capacidade de absorver e refletir adequadamente os impactos de todos esses fatores e a sinergia entre eles.

Os novos paradigmas de controle da Administração Pública, não obstante utilizarem os mesmos instrumentos, diferem dos modelos ortodoxos na interpretação crítica do objeto da despesa pública, sem perder de vista o aspecto da legalidade, porém de forma atenuada.

## 5 METODOLOGIA

### 5.1 Metodologia aplicada ao Trabalho

A elaboração de um trabalho científico tem por definição o uso de metodologia científica, que procura sistematizar, embasar e testar os resultados das análises, experiências e considerações acerca de uma dada realidade.

Combinada a esta forma de pesquisa científica, optou-se pelo uso do método de estudo de caso, por revestir-se de interesse em dois níveis: do caso de *per si*, denotando suas particularidades; e da sugestão a respeito do universo em que se insere o caso em estudo.

Ainda sob esta ótica, o estudo de caso também é um recurso para a produção teórica e para a elaboração de contribuições, na medida que se constitui na análise de situações reais e que possam aplicar-se a outras situações.

A questão central que levou a optar pelo tema da presente dissertação foi para identificar o fluxo de informações do Tribunal de Contas e como se insere no Sistema de Informações Gerenciais, analisando sua implicação no contexto estadual.

Conforme GEWANDSZNAJDER (1989) um método pode ser definido como uma série de regras para tentar resolver um problema. No caso do método científico estas regras são bem gerais, sendo uma das suas características básicas a tentativa de resolver problemas por meio de suposições, isto é, de hipóteses, que possam ser testadas através de observações ou experimentações. Portanto as atividades científicas desenvolvem-se a partir de situações-problema, e assim sendo, as observações, as coletas de dados e as experiências são feitas de acordo com determinados interesses e conforme expectativas ou idéias preconcebidas.

Para SEVERINO (1991) o discurso científico é fundamentalmente raciocínio, ou seja, um encadeamento de juízos feito de acordo com certas leis lógicas que presidem toda atividade do pensamento humano. Para ele, o raciocínio comporta sempre duas fases: a primeira, em que se tem algum conhecimento e uma segunda em que se adquire outro conhecimento, ou seja, é um processo de obter um novo conhecimento a partir de um antigo. O raciocínio, segundo sua opinião, divide-se basicamente em duas formas: a dedução e a indução.

Ainda, conforme SEVERINO (1991) o raciocínio dedutivo é aquele cujo conhecimento antecedente é constituído de princípios universais e plenamente inteligíveis, e, por meio deles, de forma lógica, decorrerão as conclusões menos universais, passa-se das premissas às condições, ou ainda, do geral ao particular. A indução ou o raciocínio indutivo é a forma pelo qual o conhecimento anterior são os dados e os fatos particulares e as conclusões seriam afirmações mais universais, ou seja, parte do particular para o geral.

As principais abordagens que têm sido utilizadas nas pesquisas de sistema de Informação são: Experimentos de Campo e de Laboratório, Levantamentos e Estudos de Caso, Pesquisa de Futuro, Estudos Fenomenológicos, Estudos Longitudinais e Pesquisa de Ação.

Nos Estudos de Casos, tenta-se descrever relacionamentos que existem na realidade, usualmente dentro de uma única organização. Um ponto forte desses estudos é a captação da realidade em maiores detalhes do que é possível, usando levantamentos de várias organizações.

Os pontos fracos apontados nos estudos de casos têm sido: a restrição de eventos de uma única organização; a dificuldade em adquirir dados semelhantes de um número significativo de organizações; o grande número de variáveis e as circunstâncias sempre pertencentes a uma situação específica.

Na abordagem teórica, existente sobre a informação obtida a partir de sistemas de computadores, pode ser muito menos valiosa do que a proveniente de várias outras fontes.

O equilíbrio organizacional entre pessoas, estrutura, tarefas e tecnologia é rompido com a mudança da tecnologia. No TCER a tecnologia da informação vem causar esse desequilíbrio e obriga a organização a adotar estratégias de uma mudança planejada.

Para a consecução dos objetivos propostos será utilizado um método de trabalho fundamentado no estudo de caso e pesquisa bibliográfica, constando de revisão da literatura sobre técnicas de administração, tecnologia da informação, sistema de informação e gerenciamento da informação.

A forma de obtenção dos dados foi a consulta a documentação do TCER, além de outros documentos genéricos sobre os Tribunais de Contas.

Após a pesquisa bibliográfica dos diversos assuntos pertinentes ao estudo proposto anteriormente, para abstrairmos as conclusões, utilizamo-nos do método dedutivo como método de evolução do conhecimento Terminológico e Conceitos básicos.

É importante apresentar a terminologia utilizada, visto que os conceitos de informação utilizados ainda não são do domínio de um grande número de pesquisadores e

usuários de sistema de informações, ao mesmo tempo em que explicita os conceitos adotados acerca dos mesmos.

## **5.2 Metodologia aplicada no Estudo de Caso**

### **5.2.1 Fontes de Informações**

Como sugerem BOYD e WESTFALL (1990), uma vez definido o problema a ser estudado e a informação necessária determinada, deve-se verificar as fontes onde encontrá-la. Existem dois tipos de dados disponíveis: primários e secundários.

Os dados primários serão aqueles que o pesquisador elabora no estudo, ou seja, que dizem respeito a uma busca específica sobre informação não disponível, mas que poderão ser obtidas através de técnicas específicas.

A pesquisa de dados secundários (bibliográfica) fornece os dados coletados por outra pessoa e disponíveis para outros propósitos.

Um aspecto importante a respeito das fontes de informações é que no presente estudo de caso foi feita uma pesquisa no TCER, onde as informações obtidas ficaram condicionadas a visão que as pessoas no órgão têm do processo. A premissa é de que a opinião desses indivíduos é bastante relevante devido à experiência e participação das mesmas no processo.

### **5.2.2 Instrumentos de Pesquisa**

Dos três métodos básicos de coletas de dados - observação, levantamento e experimento - o levantamento é o que apresenta características que melhor se adaptam ao tipo de informação requerida nesta pesquisa.

No estudo de caso, a coleta de dados foi feita através de um instrumento estruturado e não disfarçado, que é representado por um questionário de perguntas abertas e fechadas, aplicado em entrevistas pessoais.

Utilizou-se da entrevista para coleta de informações, cujas perguntas foram delineadas de modo a permitir uma interface entre (entrevistador) e os funcionários atuantes no sistema (entrevistados). Assim, elaborou-se as questões constantes do questionário em (Anexo 2), donde foi possível traçar o perfil do sistema em estudo, focalizando suas virtudes e imperfeições a seguir comentadas.

### 5.2.3 Método de Coleta de Informações

Efetivamente as entrevistas não se limitaram apenas à coleta de informações, ao contrário foram estruturadas levando-se em consideração o caráter investigatório, baseadas nas seguintes premissas:

1 – Quem deveria ser entrevistado:

- Selecionaram-se pessoas com real conhecimento do sistema e que tinham condições de prestar as informações necessárias.

2 – Plano da entrevista:

- Com base nas informações necessitadas, preparou-se com antecedência as perguntas e definiu-se a ordem das mesmas, de forma concatenada e complementar.

3 – Pré-teste:

- Antecedendo à entrevista, contatou-se informalmente com as pessoas envolvidas no sistema, discorrendo sobre os objetivos do trabalho e a importância da participação das mesmas.

4 – Diante do entrevistado:

- Estabeleceu-se uma relação amistosa sem partir para o debate de idéias;
- Tomou-se precaução para não demonstrar insegurança nem admiração diante do entrevistado, evitando prejudicar a entrevista;
- As questões foram formuladas naturalmente, evitando, assim, que tivesse um caráter inquisitório ou policial;
- Buscou-se a objetividade, de modo que a entrevista não se tornasse cansativa para o entrevistado;

Número e Perfil das Pessoas Entrevistadas

O questionário foi aplicado a 05 (cinco) pessoas especialistas nas áreas de Sistemas e de Contabilidade que desempenham suas atividades nos departamentos de Informática e de Controle Externo do TCER.

### 5.2.4 Análise e Consideração dos Dados

Com base nas informações coletadas, procedeu-se o estudo qualitativo das respostas, donde conclui-se que existem falhas no atual sistema de informações, tendo como referencial as seguintes premissas:

- Mesmo com a sistematização da coleta de informações do Tribunal de Contas, ainda ocorrem deficiências na comunicação.

- As informações produzidas necessitam de aprimoramento para melhorar o suporte à tomada de decisão.
- Há necessidade de aprimorar o Sistema de Informações Gerenciais-SIG.

Com base no modelo metodológico expandido, procede-se a partir do capítulo seguinte uma abordagem remanescente do TCER até a estrutura atual, envolvendo o cenário vigente do sistema de informações, apresentando ao final uma proposta de arquitetura de informações, objetivando aprimorar o sistema de controle externo do TCER.

## **6 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

A história do TCER não difere muito da Corte Nacional. Ela se confunde com a criação do Estado, no início da década de 1980, pela Lei Complementar n.º 41, de 22 de dezembro de 1981, que conferiu ao então Governador do Estado, Coronel Jorge Teixeira de Oliveira, atribuições de caráter legislativo até que se instalasse uma Assembléia Legislativa, fazendo, portanto, o Governador, às vezes de Legislador. Usando as atribuições contidas no art. 5º, § 2º, daquela Lei Complementar, expediu o Decreto-lei n.º 47, de 31 de janeiro de 1983, instituindo o Tribunal e dando outras providências, como parte do programa de instalação da infra-estrutura do Estado. A nomeação e posse de seus primeiros Conselheiros ocorreram em 12 de abril de 1983.

No curso de sua breve história, o Tribunal de Contas teve as seguintes Leis Orgânicas: Decreto-lei n.º 047/83, Lei Complementar n.º 32/90 e Leis Complementares n.ºs 154/96 e 197/97, atualmente em vigor.

O TCER é constituído de 7 (sete) Conselheiros, com cargos vitalícios. A direção do TCER é exercida pelo Colegiado de Conselheiros, cabendo à Presidência ou, em sua ausência, à vice-Presidência, as funções executivas da administração. Esses cargos são ocupados pelo período de dois anos pelos Conselheiros, eleitos em Sessão Plenária, podendo ser reeleitos, por mais um mandato, respeitado o critério de revezamento.

O Conselho Superior de Administração é órgão de deliberação colegiada, compõe-se dos sete Conselheiros, dirigido pelo presidente do Tribunal de Contas.

Subordinando-se diretamente a Presidência, encontram-se as Secretarias Gerais de Administração e de Controle Externo, responsáveis pela supervisão das atividades técnicas-administrativas e de auditoria da entidade, respectivamente. Subordinando-se a elas as demais unidades.

No quadro estrutural do Tribunal de Contas, há os auditores, que em número de seis, são nomeados pelo Governador do Estado, dentre cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, mediante concurso público de provas e títulos realizado pelo Tribunal e por este homologado, observada a ordem de classificação.



## 6.1 Estrutura Organizacional do TCER

A estrutura organizacional do TCER é sistêmica (anexo 1) e a sua composição orgânica, tem as seguintes unidades básicas, diretamente subordinadas ao Presidente:

- Secretaria Geral de Controle Externo;
- Secretaria Geral de Administração;
- Secretaria das Sessões;

A **Secretaria das Sessões** tem por finalidade secretariar as Sessões do Plenário e das Câmaras e assessorar os respectivos Presidentes, os Conselheiros, os Auditores e os representantes do Ministério Público junto ao Tribunal, durante as reuniões e em decorrência destas, bem como adotar todas as demais medidas necessárias ao bom e regular funcionamento do Colegiado, zelando pela organização e publicação dos atos que lhes são pertinentes. É, também, responsável pela organização da Súmula da Jurisprudência.

Já a **Secretaria-Geral de Controle Externo** tem por finalidade planejar, organizar, executar, coordenar e supervisionar as atividades de controle e fiscalização a cargo do Tribunal, bem como assistir e assessorar o Presidente, os Conselheiros, os Auditores e o Representante do Ministério Público no exercício das funções que lhes são afetas.

E por fim a **Secretaria-Geral de Administração** tem por finalidade planejar, organizar, executar, coordenar e supervisionar as atividades administrativas e a segurança do Tribunal.

Como se vê, a estrutura do Tribunal comporta um grande aparato, à altura da magnificência das funções que lhe são atribuídas. No entanto, é de se observar que as prerrogativas constitucionais outorgadas aos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas são históricas e não constituem, de maneira alguma, meros privilégios pessoais sem fundamentos. Ao contrário, elas se mostram imprescindíveis em defesa da própria sociedade, conforme bem leciona MEIRELLES (1997, pág. 73).

(...) as prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais, são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e de decisão, ante os termos de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados.

## 6.2 Formas de Apreciação dos Processos

Na apreciação dos processos, o Tribunal Pleno e as Câmaras manifesta-se, de forma definitiva, através de:

I - **Instruções Normativas**, quando se tratar de disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal;

II - **Resolução**, quando se tratar de:

- a) aprovação do Regimento Interno, de ato definidor da estrutura, atribuições e funcionamento do Tribunal, de suas Unidades Técnicas e demais serviços auxiliares;
- b) outras matérias de natureza administrativa interna que, a critério do Tribunal, devam revestir-se dessa forma.

III - **Decisão Normativa**, quando se tratar de fixação de critério ou orientação, e não se justificar a expedição de Instrução Normativa ou Resolução;

IV - **Parecer Prévio**, quando se tratar de:

- a) contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e Prefeitos Municipais;
- b) solução de consulta;
- c) outros casos em que, por lei, deva o Tribunal assim se manifestar.

V - **Acórdão**, quando se tratar de decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas e ainda de decisão da qual resulte imposição de multa em processo de fiscalização a cargo do Tribunal.

VI - **Decisão**, nos demais casos, especialmente quando se tratar de:

- a) Deliberação preliminar ou de natureza terminativa;
- b) Apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, bem como das concessões de aposentadorias, reserva remunerada, reformas e pensões;
- c) Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, inidoneidade de licitante e adoção de sanções e medidas cautelares;
- d) Determinação de realização de inspeções e auditorias e da apreciação de seus resultados;
- e) Matérias e questões de natureza administrativa;
- f) Enunciado de Súmula de Jurisprudência do Tribunal.

Outro aspecto relevante é o da eficácia das decisões concernentes ao Tribunal de Contas, diante do dispositivo na Constituição Estadual, artigo 49 § 3º, abaixo transcrito:

*“As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.*

A decisão deve atribuir responsabilidade a alguém, identificando nominalmente o responsável pelo débito, seja esse resultante de imposição de multa ou obrigação de ressarcimento por prejuízo causado ao erário. Deve o Tribunal determinar com clareza o objeto da condenação a fim de se dar ao condenado possibilidade de cumprir o julgado e ao credor a possibilidade de executá-lo judicialmente, depois de verificado o inadimplemento, da obrigação via administrativa.

Após a exaustão dos recursos administrativos cabíveis de acordo com os Regimentos Internos de cada Tribunal, o que restou decidido só poderá ser alterado pela cognição judiciária.

Diante da imutabilidade de tais decisões na esfera administrativa, seria lícito falar-se que fazem coisa julgada administrativa? Com efeito, os autores a apontam exatamente como o grau máximo de eficácia conferido a uma decisão emanada pela Corte de Contas.

Mas, afinal, o que se entende por coisa julgada administrativa? Corresponde à preclusão das vias administrativas para a impugnação de um ato decisório da própria Administração Pública, significando, tão somente, que internamente não mais poderá ser objeto de qualquer recurso.

O instituto ora em comento, nos sistemas de jurisdição única, não se confunde com a coisa julgada em toda a sua plenitude. Falta-lhe, conforme bem elucida MEIRELLES (1997) “aquilo que os publicistas norte-americanos chamam de *the final enforcing power* e que se traduz livremente *como o poder conclusivo da Justiça Comum*”.

Deve-se esclarecer, contudo, que não ficam sujeitos aos efeitos da coisa julgada administrativa os atos revogáveis, que precisam ser periodicamente reajustados por motivos de interesse público. Só se pode falar em irretratabilidade do ato perante a própria Administração Pública com respeito a atos irrevogáveis, ou seja, aqueles que “(...) praticados lícitamente, geraram direitos subjetivos (conf. Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal), ou exauriram os seus efeitos, ou foram praticados no exercício de competência vinculada” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, in Aplicabilidade a decisões do Tribunal de Contas da União, Revista do TCU n.70, pág.32, out/dez de 1996).

Conclui-se, portanto, que as decisões dos Tribunais de Contas, exauridos todos os recursos administrativos cabíveis, tem eficácia de coisa julgada administrativa, impondo-se sua observância pelo órgão controlado, ressalvada a apreciação judicial. Isso tudo sem

embargo, é claro, da possibilidade de o próprio Tribunal rever suas decisões, como corolário do poder de autotutela inerente à Administração Pública.

### **6.3 Missão do Tribunal de Contas de Rondônia**

Fiscalizar a gestão dos recursos públicos do Estado de Rondônia, com o fim de assegurar que os mesmos sejam arrecadados, aplicados e utilizados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, tendo em vista a plena satisfação do interesse público.

### **6.4 Informatização do TCER**

#### **6.4.1 Antecedentes**

Informatizar o Tribunal de Contas sempre foi uma das metas dos Conselheiros que ocuparam a Presidência, mas a falta de verbas era um obstáculo a todas as iniciativas que tentavam colocar a Corte de Contas na era da informática.

Só a partir de 1990 foi possível dar o primeiro passo, com as providências referentes aos estudos dos equipamentos que poderiam atender as necessidades do TCER, e o início do processo licitatório, determinado pelo Conselheiro Presidente Miguel Roumiê.

No ano seguinte, o Conselheiro Presidente Hélio Máximo Pereira efetuou a compra dos equipamentos e começou na prática a informatização pelos setores mais elementares, na parte da administração.

Nesta época, o centro de processamento de dados contava com dois computadores 386, três impressoras de 300 caracteres por segundo e cerca de 25 terminais. Atuava com o que existia de mais moderno disponível no mercado em termos de software, o sistema operacional UNIX (open system).

Foi providenciada a compra de um servidor UNIX série A 6.000 com 4 processadores DX2 100 Mhz, HD com 4 Gb e 64 Mb de Ram, no qual poderiam ser conectados 250 terminais. O objetivo era interligar-se a todas as Prefeituras do Estado ao Tribunal de Contas da União e o PRODASEM.

Naquela ocasião foram informatizados, além da folha de pagamento, o serviço de protocolo, o acompanhamento de prazos e decisões e um sistema integrado de almoxarifado, patrimônio, orçamento e contabilidade.

Objetivando melhorar e ampliar os serviços prestados no âmbito da Informática, o Departamento de Informática/TCER, preparou um plano diretor de informática (PDI), para ser implementado num período de 24 meses a contar de agosto de 1997 (quadro 2). Essa atividade de planejamento definiu como a Informática poderia ser mais útil ao Tribunal. Nesse sentido, foram estabelecidos os objetivos e as atividades específicas (quadro 3) que necessitariam ser realizadas para que estas metas fossem alcançadas.

Através de uma ação planejada traçou-se as linhas mestras do processo de melhoria e ampliação dos serviços de informática do TCER, tais como:

1. Reduzir o prazo de elaboração dos relatórios de inspeção;
2. Maior produtividade e eficiência na tramitação dos processos administrativos do Tribunal;
3. Prestação de serviços à sociedade, de maneira mais rápida e segura (Ex.: emissão de certidões, decisões, etc.);
4. Acesso remoto, tanto para Conselheiros e Técnicos do controle externo, quanto para terceiros, às informações sobre andamento dos processos, legislação e jurisprudência;
5. Garantia da segurança e privacidade das informações sigilosas armazenadas nos computadores do Tribunal;
6. Armazenamento digital dos processos concluídos, de forma a possibilitar economia de espaço físico;
7. Melhor aproveitamento possível para os investimentos em recursos tecnológicos já efetuados;
8. Disseminar o uso da informática entre os servidores do TCER.

#### **6.4.2 Situação anterior da informática no TCER**

##### **6.4.2.1 Sistemas disponíveis no TCER**

PROTOCOLO - O sistema foi desenvolvido em 1992 em ambiente UNIX, e houve diversas mudanças em sua forma original, que o deixaram lento demais para o ambiente em que foi desenvolvido. O meio de armazenamento de dados, já não suportava

determinadas situações, bem como o espaço físico que o sistema utilizava era grande demais para certas manutenções.

**CERTIDÃO** - Com este sistema era possível emitir várias certidões, de acordo com a Lei 68/92. Este sistema estava funcionando sem problemas em ambiente UNIX.

**PRAZOS** - Controla os prazos das decisões oriundas do Plenário, também estava funcionando sem problemas em ambiente UNIX.

**SBB** - Este sistema gerencia o acervo da biblioteca do TCER. Um controle das obras emprestadas faz parte do escopo do sistema, contudo, o mesmo está desativado.

**SCE** - Originalmente, este sistema era para integrar todos os departamentos que compõem a Secretaria Geral do Controle Externo. Seu projeto foi iniciado em 1992 e teve concluído um módulo apenas, que atende à cadastramento, consultas e/ou atualizações, impressão de relatórios dos Convênios e Contratos firmados pelo Estado de Rondônia com diversas instituições. O desenvolvimento desse sistema foi paralisado por falta de profissional técnico.

**SCF** - O Sistema SCF armazena as fichas utilizadas no Departamento Orçamentário e Financeiro. Controla toda a informação sobre o movimento do almoxarifado e faz o lançamento automático do movimento no sistema SCF.

**ALMOXARIFADO** - Em fase de desenvolvimento, o sistema de Patrimônio integrará o conjunto de programas que compõem o SCF.

**FOLHA** - É o sistema que calcula e emite a folha de pagamento de todos os funcionários do TCER. Este sistema está 90% em funcionamento, porém, há pendências nos relatórios e em algumas rotinas. Alguns procedimentos operacionais não foram implantados, como por exemplo, aquele relativo à capacidade de simulação de uma folha de pagamento. Devendo-se desenvolver ou adquirir um novo produto.

**JURIS** - Armazena jurisprudência coletadas em diversos locais, por assunto. somente foi possível o seu desenvolvimento para o ambiente UNIX, uma vez que não há equipamento disponível para desenvolvê-lo para o ambiente Windows.

**NOMEAÇÕES** - Armazena os nomes dos servidores nomeados para exercer função pública. Controla a solicitação da Certidão Negativa, informando a Procuradoria Geral as pendências, se houverem. Controla também, a apresentação da Declaração de Bens.

Vale ressaltar que na época os sistemas existentes funcionavam isoladamente, não existindo integração entre eles.

### 6.4.3 Situação Atual

Além de viabilizar a execução de diversos sistemas, a tecnologia de informática também disponibiliza ferramentas que proporcionam a melhoria da produtividade pessoal.

Hoje o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia possui uma Rede Corporativa Cliente/Servidor com 10 (Dez) Servidores:

- 01 Servidor de Domínio Primário - PDC de Autenticação;
- 01 Servidor de Domínio Secundário – BDC;
- 01 Servidor de Intranet e e-mail;
- 01 Servidor de Internet;
- 01 Servidor de Impressão;
- 01 Servidor de Banco de Dados – Produção;
- 01 Servidor de Banco de Dados – Desenvolvimento;
- 01 Servidor do Sistema UNIX - Sistemas Antigos;
- 01 Servidor do SERPRO;
- 01 Servidor de Auditoria de Contas Públicas-ACP.
- Todos os Servidores possuem sistema operacional Windows NT 4.0.

O TCER dispõe de 230 máquinas todas conectadas a uma rede Ethernet categoria 5 com velocidade de 100 Mbps, essa rede possui ainda 2 racks com 12 hubs e 2 Switchs.

Disponibilizou-se para os funcionários do Tribunal, e-mail interno, comunicação interna através do software ICQ, acesso a Internet, acesso ao SERPRO, o SIAFEM, bem como uma INTRANET, onde pode ser feitas consultas ao Sistema de Protocolo e de Agenda. Tudo isso seguindo uma filosofia corporativa, visando sempre a arquitetura cliente/servidor.

Todos os Programas do Sistema UNIX foram migrados para a nova plataforma, que deixa de se basear num ambiente não gráfico para um ambiente gráfico, facilitando a interface com o usuário. Somente os Sistemas de Patrimônio, de Orçamento, de Prazos e Decisões, ainda não foram migrados para esse novo ambiente gráfico. Todas as máquinas possuem instalados:

- O Sistema Operacional Windows 95;
- Microsoft Office 97;
- Internet Explorer 4.0;
- McAfee AntiVírus 4.0.3.

As prioridades, considerando o grau de urgência, foram definidas pela Comissão Especial de Informática, composta por membros do TCER, conforme as necessidades de cada setor. Para isto, fez-se um levantamento das necessidades de informatização dos departamentos.

Levando em conta o quadro técnico disponível no TCER, bem como a necessidade de desenvolvimento de *software* específico foi elaborado um cronograma de execução e alocados os recursos humanos relacionados no quadro I, cujas atividades a serem desenvolvidas por áreas, e o respectivo cronograma de execução das tarefas estão descritos nos quadros 3 e 4, respectivamente.



Quadro 1 - Recursos Humanos alocados

ÁREAS	SISTEMAS	ANDAMENTO	RECURSOS HUMANOS	PRAZO PROVÁVEL	
				INÍCIO	FIM
CONTROLE EXTERNO	UNIDADE GESTORA	Levantamento de Dados	01 Analista 01 Programador	Mai/1999	Jul/1999
	PRAZO DE RESPOSTAS	Levantamento de Dados		Jul/1999	Set/1999
	CONTAS E GESTÃO	Levantamento de Dados		Set/1999	Nov/1999
SESSÕES	DEBITOS	Levantamento de Dados	01 Analista 01 Programador	Out/1999	Dez/1999
	CONTROLE DE PAUTAS	Em fase de implantação		Dez/1999	Jan/2000
	CERTIDÕES	Levantamento de Dados		Jan/2000	Fev/2000
	SESSOES	Levantamento de Dados		Fev/2000	Abr/2000
	CONTROLE DE VOTOS	Levantamento de Dados		Abr/2000	Mai/2000
	PROTOCOLO	Em Desenvolvimento	01 Analista 01 Programador	Mai/1999	Jul/1999
ADMINISTRAÇÃO	FOLHA DE PAGAMENTO	Estudo de viabilidade	02 Analistas 02 Programadores	Mai/1999	Ago/1999
	RECURSOS HUMANOS	Estudo de viabilidade		Ago/1999	Out/1999
	CONTROLE ORÇAMENTÁRIO	Reengenharia	01 Analista 01 Programador	Out/1999	Dez/1999
	PATRIMONIO	Reengenharia	01 Analista 01 Programador	Dez/1999	Fev/2000
	ESTOQUE	Reengenharia	01 Analista 01 Programador	Fev/2000	Abr/2000
	CONTABILIDADE	Levantamento de Dados	02 Analistas 02 Programadores	Abr/2000	Jul/2000
	FDI - Fundo Desenvolvimento Institucional	Levantamento de Dados	02 Analistas 02 Programadores	Jul/2000	Set/2000
	AUDITORIA DA FOLHA PAGTO	Em Desenvolvimento	01 Analista 01 Programador	Mai/1999	Set/1999

Quadro 2- Atividades a serem desenvolvidas por Área

<b>CONTROLE EXTERNO</b>	Envolve a criação de uma base de informações onde estarão armazenadas as Leis e normas por Unidade Gestora.
	Sistema de Prazo de Respostas.
	Controle de Contas e Gestão.
	ACP – Controle eletrônico das contas públicas. O sistema foi desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, implantado parte dele no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Tempo aproximado de implantação no TCER, 07 meses, dependendo das alterações que serão solicitadas pela Área de Controle Externo.
<b>ADMINISTRAÇÃO</b>	Folha de Pagamento e Recursos Humanos. Estudo de aquisição para compra de uma estrutura com fontes. Vantagens: A implantação do sistema será mais rápida, sendo necessário somente o tempo para algumas alterações. Desvantagens: o sistema terá que passar por um processo de adaptação, onde será necessário fazer algumas alterações.
	Controle Orçamentário. Atualmente está em Clipper e será necessário passar por um processo de Reengenharia.
	Patrimônio. Também deverá passar por um processo de reengenharia, para mudança de plataforma e fornecimento de informações gerenciais.
	Controle de Estoque. Atualmente está em Clipper. Deverá passar por um processo de Reengenharia. Terá que ser mais reintegrado a outras aplicações e fornecimento de informações gerenciais.
	Contabilidade. Atualmente não existe nada pronto. Este módulo será integrado com Estoque e Patrimônio.
	FDI. constitui-se numa cópia do sistema de controle orçamentário utilizado pelo TCER, com algumas alterações para atender as necessidades do FDI.
	Sistema de Controle de Veículos. Atualmente não existe nada. Será desenvolvido para controle de frota, como manutenção, combustível.
<b>SESSÕES</b>	Automação das Pautas. Atualmente não existe nada pronto. Este módulo visa informatizar as agendas das sessões com assuntos. E logo após seus julgamentos, apresentarão também, o resultado. Este sistema deverá ser integrado com Certidões e Débitos, que já estão implantados, dentro da nova sistemática utilizado pelo DEIN.
	O protocolo já está desenvolvido, faltando apenas pequenos ajustes que deverão surgir em função da sua implantação.
<b>AUDITORIA FOLHA DE PAGTO DO ESTADO</b>	Fase inicial de desenvolvimento. Tempo previsto para conclusão dos trabalhos: aproximadamente 01 ano.

Quadro 3 - Cronograma de Execução de Tarefas

ÁREA	SISTEMA	1999										2000								
		5	6	7	8	9	0	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
CONTROLE EXTERNO	Unidade Gestora																			
	Prazo de Resposta																			
	Contas e Gestão																			
	Auditoria Folha																			
	Projeção de Receitas																			
	Auditoria Contas Públicas-ACP																			
SESSÃO	Débitos																			
	Controle de Pautas																			
	Certidões																			
	Sessões																			
	Controle de Votos																			
	Protocolo																			
ADMINISTRAÇÃO	Folha de Pagamento																			
	Recursos Humanos																			
	Orçamento																			
	Patrimônio																			
	Estoque																			
	Contabilidade																			
	FDI-F.D.Institucional																			

### 6.5 Sistema Geral de Auditoria

O presente item apresenta a avaliação de um Sistema de Informação Gerencial a partir do funcionamento do sistema de auditoria e fiscalização, praticado no TCER; o estado de evolução e de desenvolvimento técnico em que se encontra a administração/gerenciamento de dados e informações sobre os usos de recursos públicos, bem como um esboço dos benefícios decorrentes das agregações de valor propiciadas pelas incorporações feitas no banco de dados, tendo como objeto disponibilizar informações ao processo de decisão jurisdicional sobre as performances administrativas praticadas pelos gestores públicos, no trato da *coisa pública*.

Para resolver seus problemas operacionais, sendo que a principal função do TCER é exercer o controle externo dos atos administrativos praticados pelas entidades que utilizam recursos públicos, foi desenvolvido o Sistema Geral de Auditoria e Fiscalização.

Este sistema será aqui apresentado em detalhe, para dar suporte a função essencial do TCER e consiste no objeto principal da análise a luz do novo paradigma de controle.

Vale ressaltar que no contexto estadual, o TCER insere-se no ambiente (segundo a perspectiva de suas finalidades) formado pela interação dos jurisdicionados, que são as entidades públicas estaduais. Também permeiam no macroambiente entidades federais e municipais. Estes últimos também se sujeitam às decisões apreciativas e julgadoras do TCER.(Figura 2).

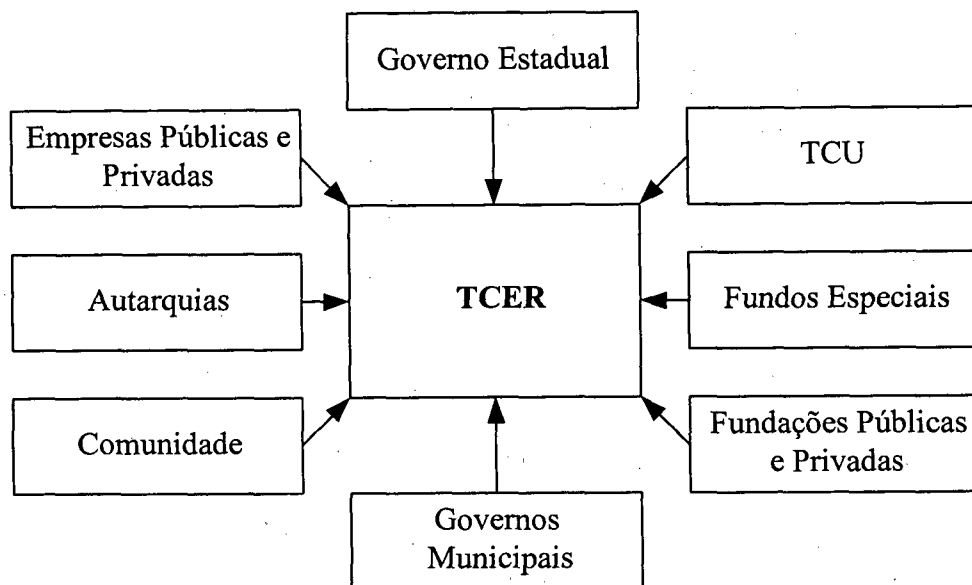


Figura 2 - Ambiente operacional do Tribunal de Contas

Para operacionalizar-se, utiliza o TCER de ferramentas flexíveis, cujas características estão definidas em sua estrutura administrativa apresentadas em maior detalhamento nos itens anteriores, como: processo de comunicação integrado entre seus diversos setores; sistema de informações automatizados *Intranet*; disponibilização on-line de dados e informações *Intranet* e *Internet*; descentralização do processo decisório; fomento às mudanças nos fatores ambientais.

O sistema de auditoria e fiscalização do TCER integra um Sistema Geral de Informações do qual é subsistema. O Sistema Geral de Informações possui 9 (nove) subsistemas, discutidos mais sucintamente nos itens anteriores, destacando-se: Orçamento e Finanças; Contabilidade; Administração de Materiais; Administração de Recursos Humanos; Protocolos, Documentações e Processos; **Auditoria e Fiscalização**. Este último, objeto de nossa avaliação tem a finalidade básica de alimentar de informações o processo decisório, que avalia a qualidade da gestão aplicada sobre a coisa pública. Para tanto faz coleta de dados junto aos jurisdicionados, e transforma tais dados em informações

disponibilizadas aos decisores públicos, visando subsidiar tais julgadores do suporte necessário e completo para a formação da dimensão da idéia de mérito. A partir daí é feita a prolação de uma decisão/sentença.

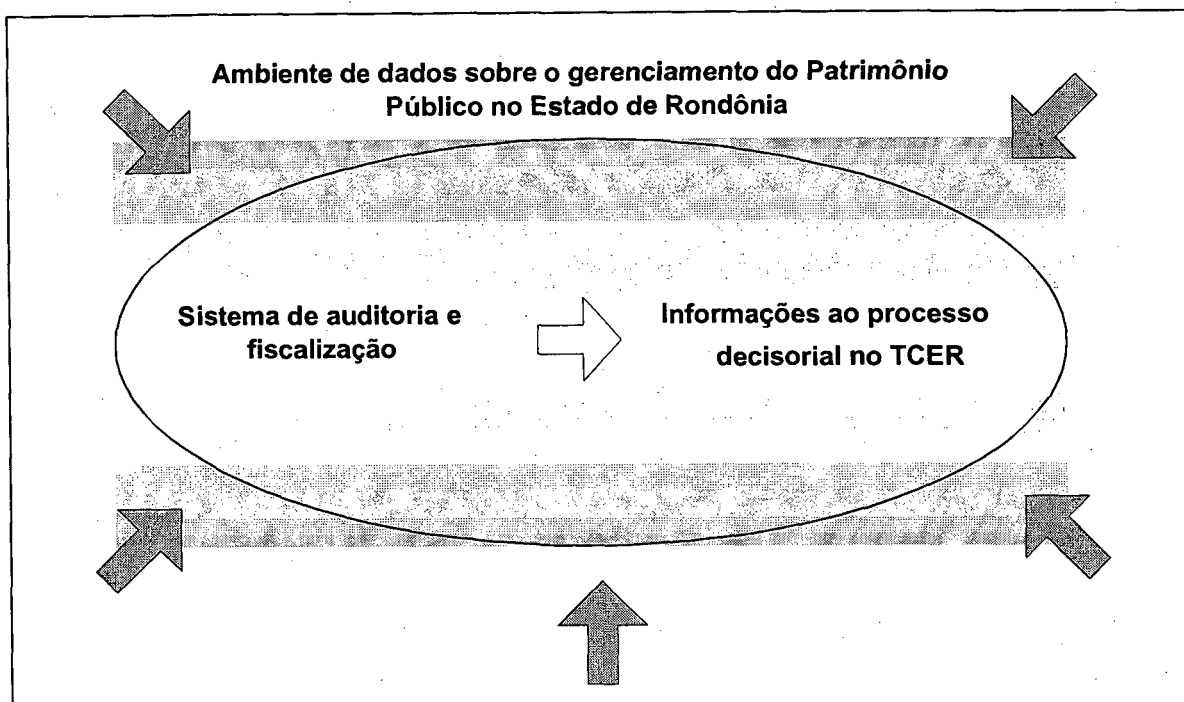


Figura 3 - Ambiente auditorial de coleta de dados/processamento de informações

### 6.5.1 Fluxo de Dados e Informações Auditoriais

Na *Internet* serão disponibilizadas as informações relativas aos dados financeiros, orçamentários, patrimoniais e administrativos em geral, junto as empresas públicas, órgãos governamentais, municipais e estaduais em todo o Estado de Rondônia.

Através de um *notebook* o técnico acessa a *home page* do TCER e enviará os dados coletados *on line* diretamente ao servidor de banco de dados localizado no CPD-TCER.

Outra opção de envio a ser utilizada, quando não seja possível a conexão via *Internet*, é através de meio magnético (disquete).

De posse dos dados é feita uma análise que gera relatórios auditoriais, evidenciando as situações orçamentária, financeira, patrimonial e de cumprimentos legais e operacionais das entidades. Caso seja apurada alguma irregularidade é feita citação/notificação/diligência ao gestor para que as irregularidades apontadas sejam justificadas ou sanadas.

Após instrução dos autos pelo corpo técnico e mediante parecer do Ministério Público, serão relatados pelo Conselheiro e apreciados pelo Tribunal Pleno, cujo resultado será um Acórdão/Decisão/Parecer, que, cumpridos os trâmites de praxe é comunicado o resultado ao gestor. Este fluxo é demonstrado na Figura - 4.

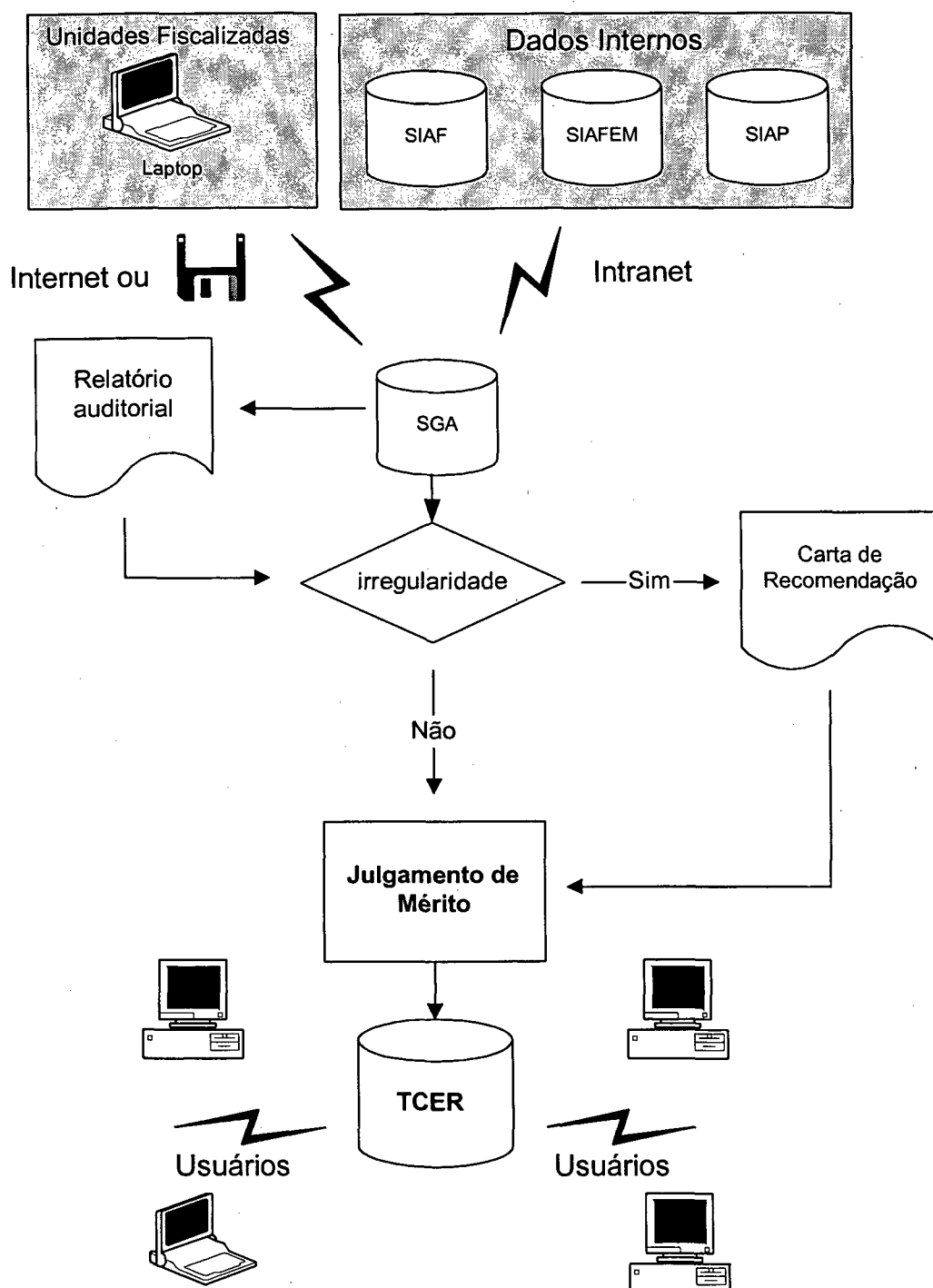


Figura 4 – Fluxo de dados e informações

### **6.5.2 Apresentação do Sistema Geral de Auditoria-SGA/TCER**

A auditoria representa uma das áreas fins na qual o TCER atua intensamente. Cabe ao auditor verificar, controlar e acompanhar o resultado dos planos de ações determinados pelo governo em seus orçamentos.

No momento que começam a existir meios nos quais as informações são referenciadas, tratadas e atualizadas eletronicamente, surge uma nova necessidade de disciplinar e organizar as formas como estas informações são tratadas.

Com a informatização fluindo simultaneamente em todos os órgãos, e a necessidade premente do controle desejável da execução orçamentária, foi elaborado então, o SGA-sistema este, que através da tabulação e tratamento das informações coletadas, durante o processo de auditoria, servirá intensamente no auxílio a tomada de decisões.

Portanto, o SGA do TCER equivale a um DSS (Decision Support Systems) que é diferente de um EIS (Executive Information Systems), embora alguns escrevam de forma confusa, por ser uma aplicação da Tecnologia da Informação (MACHADO, 1996).

### **6.5.3 Objetivos do Sistema**

O SGA – Sistema Geral de Auditoria vem auxiliar o uso da Tecnologia de Informação no processo de tomada de decisões. Destacando os seguintes pontos:

- Padronização das informações;
- Tratamento, coleta e manipulação de informações, com agilidade;
- Formação de uma base de dados para consulta e estudo específico;
- Disponibilidade de informações independente de local físico.

Assim sendo, pode-se dizer que este sistema visa apenas a um único objetivo: a otimização funcional e operacional do processo de auditoria e tomada de decisões, por meio da tecnologia da informação.

### **6.5.4 Padronização de Informações no Sistema**

Com a utilização de técnica de modelagem de dados, técnicos de informática juntamente com os técnicos de controle externo, levantaram todo tipo de informação

necessária para a análise dos atos praticados pelas unidades fiscalizadas, definindo um formato padrão para o processo de auditoria, podendo assim concluir e decidir sobre tais atos.

O citado padrão de informações servirá também ao SICFID – Sistema Integrado de Controle do Fluxo de Informação e Documentos, pois todos os sistemas fazem parte de um sistema integrado, que utilizam uma grande base de dados corporativa.

#### **6.5.4.1 Tratamento, Coleta e Manipulação de Informações no Sistema**

Os dados referentes ao orçamento são coletados diretamente da base de dados dos seguintes sistemas: SIAP – Sistema Integrado de Administração Pública, SIAFEM – Sistema Integrado de administração Federal, Estadual e Municipal e SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. Com o uso do software *Extractor*. Todas estas informações, depois de tabuladas, servirão para confronto com as informações coletadas nas unidades fiscalizadas.

O processo de coleta de informação, durante a auditoria, fica a cargo do auditor que de posse de um *notebook*, passa a dar entrada de dados diretamente nos formulários eletrônicos, que serão enviados posteriormente, via INTERNET, para um servidor, localizado no TCER ou via mídia magnética (disquete). Utilizando-se de técnica de criptografia as informações são codificadas e enviadas, sendo recebidas e então decriptografada e tratadas, antes de fazer parte realmente do banco de dados corporativo do TCER, eliminando-se, com isso, o grande volume de papéis que eram até então manipulados.

#### **6.5.4.2 Coleta e Manipulação de Informações**

Os dados são coletados nas unidades fiscalizadas com auxílio de um *notebook* que possui a base de dados referentes às unidades. De acordo com a área, assunto e critério de auditoria, o auditor acessa o sistema e passa a preencher os *Work Paper*. Cada formulário preenchido é armazenado para posterior envio, podendo utilizar a INTERNET ou mídia magnética (disquete).

Todos os dados coletados serão tratados e tabulados antes de fazerem parte do banco de dados e servirem para a tomada de decisão. Todas as informações permanecerão no banco de dados possibilitando assim consultas, relatórios, dados estatístico, etc.



### **6.5.5 Formação de uma Base de Dados no Sistema**

Os dados recebidos e tratados são então armazenados em um grande banco de dados relacional, segundo o modelo de dados projetado pelos técnicos, dando assim todo subsídio para análise de cada auditoria realizada nas unidades, auxiliando o processo de tomada de decisões. As informações são mantidas no banco de dados, para futuras consultas, tanto internamente pela rede do TCER, quanto para outras unidades por meio da INTERNET.

#### **6.5.5.1 Disponibilidade de Informação no Sistema**

A tecnologia adotada pelo TCER esta apta a disponibilizar qualquer informação de sua base de dados. Os usuários da rede interna poderão acessar os dados via INTRANET, podendo assim realizar qualquer consulta nas informações coletadas e já tabuladas. O projeto inicial se preocupou com este fato, pois o TCER é um celeiro de informações para muitas entidades e à população em geral.

### **6.5.6 Tecnologia utilizada pelo Sistema**

A tecnologia utilizada segue padrões de *hardware* e *software*, que hoje são de “ponta”, com uma arquitetura aberta (cliente-servidor), utilizando software de comunicação independente de hardware (Internet) e sistema gerenciador de banco de dados.

Algumas idéias, relacionadas com os conceitos de sistema de informação, foram fundamentais para se desenvolver uma metodologia de sistemas de informação integrados ao banco de dados do TCER.

#### **6.5.6.1 Banco de Dados**

Utilizando-se de SQL Server 6.5, um sistema gerenciador de Banco de dados relacional-distribuído, toda a manutenção de dados torna-se mais eficiente e segura.

O ambiente distribuído dá ao usuário e aos aplicativos acesso transparente aos dados, independente de localização, sendo feito de forma centralizada, facilitando assim o gerenciamento dos dados.

#### 6.5.6.2 Internet

A INTERNET como meio de comunicação possibilita ao usuário do sistema trocar informações com o TCER, através de e-mail, FTP e WWW.

#### 6.5.6.3 E-mail

O usuário pode comunicar-se através de e-mail com todos os setores do TCER. Para a comunicação interna é utilizado o correio eletrônico. O auditor quando estiver realizando um trabalho externo, pode enviar e receber mensagens através de e-mail.

#### 6.5.6.4 World Wide Web

A WWW serve para que o usuário possa ter acesso às informações do TCER através da *home page* que contém informações como: consulta de processos, consulta a leis municipais, estaduais e federais, estatuto do TCER e link's de outras entidades.

#### 6.5.6.5 FTP. File Transferency Protocol

O FTP é fundamental para o SGA, pois ele faz toda a comunicação com o TCER. A transferência de arquivos é feita através deste protocolo utilizando a *Internet* como meio de comunicação rápido e barato. Uma vez conectado a grande rede, o usuário pode receber e enviar informações para o TCER.

#### 6.5.6.6 Hardware

- a) **Hardware de coleta de informações** – Computador portátil com capacidade para trabalhar com o Windows 98 e o pacote Office 97, e suporte para conexão com a Internet.
- b) **Hardware utilizado no TCER**

Um servidor de *Internet* com suporte para e-mail, FTP, WWW.

Um *Link* com um provedor de comunicação com velocidade de 64 K bps.

Um servidor de banco de dados com MS-SQL server 6.5, para armazenamento de informações.

Um servidor de *Intranet* que faz a comunicação da rede local do TCER com a *Internet*, possibilitando a todos os servidores comunicar-se com o mundo.

#### **6.5.6.7 Software de Aplicação**

O SGA/TCER utiliza o Visual Basic 5.0 com linguagem de programação, seguindo o padrão de desenvolvimento definido e utilizado pelo corpo técnico.

##### **SOFTWARE DE APOIO:**

- Pacote MS-Office 97;
- Crystal Report;
- Extractor.

#### **6.5.6.8 Recursos Humanos**

- DBA - um administrador de Banco de Dados;
- Analista de Sistema – 03 (três);
- Programador – 04 (quatro);
- Auxiliares – 03 (três).

#### **6.5.7 Apresentação dos Resultados Obtidos**

O SGA/TCER processa os dados coletados dos jurisdicionados, transformando-os em informações que subsidiam as tomadas de decisões do Tribunal de Contas. Esta é em essência a premissa básica do sistema.

O *modus operandi* do sistema ganhou celeridade e confiabilidade na medida em que incorporou mais tecnologia e, principalmente, quando se sistematizou o fluxo das informações. Também, o incremento de modernas técnicas de Administração,

especificamente de Organização, Métodos e Sistemas (O, M & S), demonstrou agregar velocidade e eficiência à decisão.

A partir da conjugação desses fatores determinantes da operacionalidade de sistema, tecnologia e inovação, não se pode perder de vista a simplicidade como fator preponderante na relação custo/benefício, vez que a complexidade e o aparato tecnológico, mesmo que célere e eficaz, não se coaduna com o objetivo do sistema, que, conforme foi mencionado, se resume na otimização funcional e operacionalidade. Trata-se, sem dúvida, de uma busca constante na definição do chamado "ponto ótimo", onde devem convergir estes fatores. Para ilustrar a realidade do processamento produtivo, colecionamos alguns indicadores de desempenho:

Tabela 3 - Indicadores de desempenho do Tribunal de Contas (1993 - 1997)

INDICADORES DE DESEMPENHO	1993	1995	1996	1997
CUSTO/BENEFÍCIO	1%	0,90%	0,60%	0,56%
QUALIDADE DAS DECISÕES	82%	90%	86%	90%
PRODUTIVIDADE (1993=100)	100	162,3	223	329,5

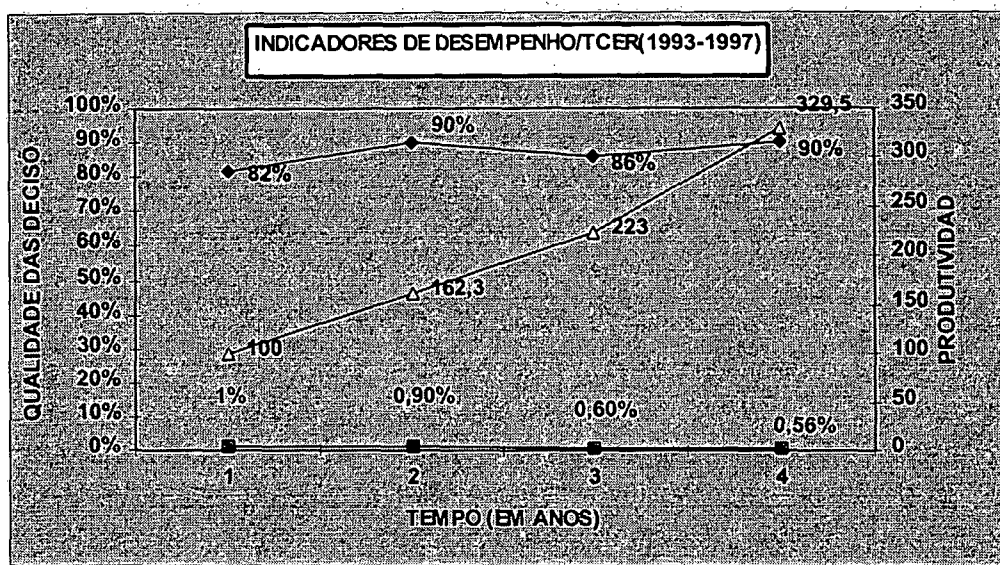


Figura 5 – Indicadores de Desempenho/TCER1993-1997)

Em suma, as principais estratégias utilizadas pelo TCER, ao adotar a TI foram:

**Tecnológica** - dotar o TCER de técnicas adequadas para acompanhar e integrar-se a crescente automação das unidades gestoras.

**Política** – agilizar a obtenção de análise de informações sobre as ações governamentais, com vistas a uma resposta mais rápida a sociedade sobre os atos da administração pública.

**Econômico-administrativa** – desenvolver ferramentas e métodos capazes de racionalizar a obtenção de informações, contribuindo administrativamente para a organização das unidades gestoras.

## 6.6 Arquitetura de Informação do TCER

Na arquitetura de informação do TCER, aplicou-se a TI, objetivando atingir as metas fixadas, baseada na utilização de seus recursos, para atender melhor e democraticamente às necessidades da sociedade, reduzindo os prazos entre conceber, decidir e implementar ações.

### 6.6.1 Sistema de Informações do TCER

Para implantar um sistema de informações informatizado, de acordo com os objetivos e necessidades informacionais, a definição adequada do *software* é um dos aspectos mais importantes a ser considerado.

No TCER a opção para atender tais necessidades foi a criação de um *software* próprio. Para isso contratou-se uma equipe de profissionais para implementá-lo (quadro 1), cuja vantagem é o dinamismo, podendo a qualquer hora ser atualizado, garantindo assim, o atendimento dos pré-requisitos estabelecidos, embora com custos mais elevados.

### 6.6.2 Sistema de Informações Gerenciais – SIG

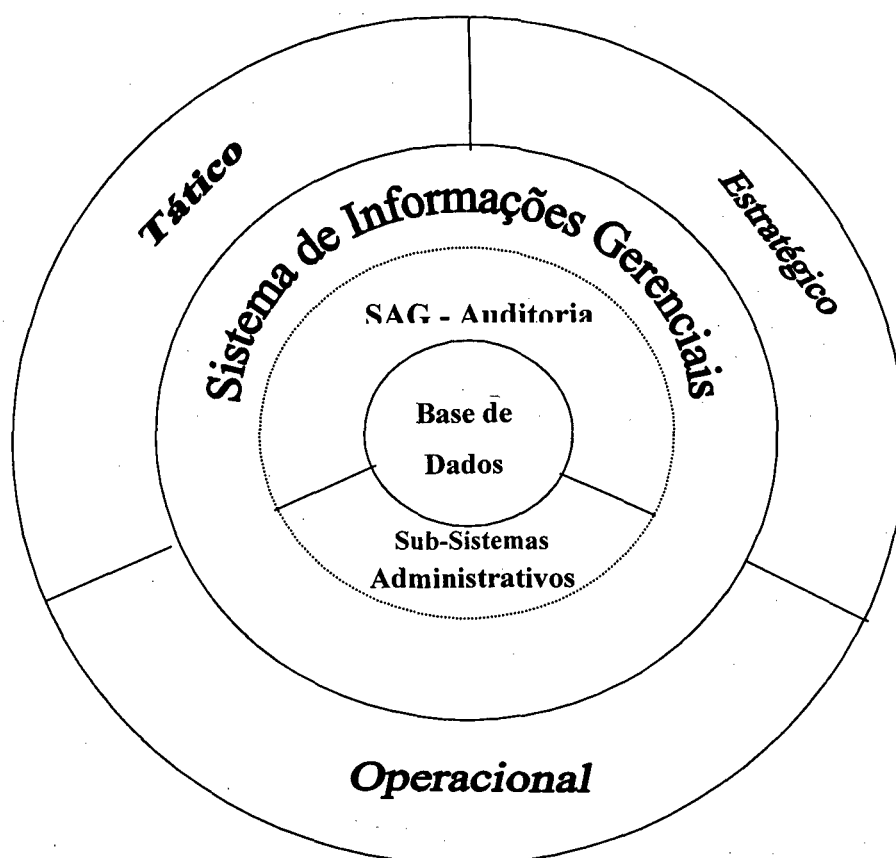


Figura 6 - Sistema de Informações Gerenciais

O Sistema de Informações Gerenciais do TCER (Figura 6) processa e transforma os dados em informações, utilizando-as na estrutura decisória, fornecendo aos dirigentes uma visão das atividades da organização, tendo como base os sub-sistemas relacionados no quadro 4, apresentado a seguir:

Quadro 4 - Área de Abrangência dos Sistemas

SISTEMA	PRESIDÊNCIA	GABINETES	PROCURADORIA	SCE	SGA
UNIDADE GESTORA					
PRAZO DE RESPOSTA					
CONTAS E GESTÃO					
PROJEÇÃO DE RECEITAS					
AUDITORIA CONTAS PÚBLICAS - ACP					
DÉBITO					
CONTROLE DE PAUTAS					
CERTIDÕES					
SESSÕES					
CONTROLE DE VOTOS					
PROTOCOLO					
FOLHA DE PAGAMENTO					
RECURSOS HUMANOS					
ORÇAMENTO					
PATRIMÔNIO					
ESTOQUE					
CONTABILIDADE					
FDI – FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL					
AUDITORIA FOLHA PAGTO					

A partir deste detalhamento, descreve-se em maior profundidade o sub-sistema relativo ao SAG – que dá suporte aos níveis tático e estratégico do TCER, tratando as informações de caráter gerencial, e por isso mesmo foi objeto do estudo de caso realizado.

#### 6.6.2.1 Funções e Atividades do SAG

Para o funcionamento do SAG os jurisdicionados, fornecem as informações das unidades gestoras relativas ao exercício fiscal, cujas funções e atividades estão descritas



nos quadros (5 a 16) e demonstradas no diagrama (quadro 17), abaixo, segundo modelos de formulários constantes na documentação técnica de Informática de Santa Catarina (1998).

Quadro 5 - Encaminha Contas

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F01 – Encaminha Contas
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
<i>Tratamento que as unidades gestoras efetuam sobre as contas públicas para atender a legislação específica.</i>			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Escrituração</b> – Lançamento contabilizado e prestação de contas dos atos públicos, conforme legislação;</li> <li>• <b>Executar Controle Interno</b> – Tratamento de controle e auditoria que os órgãos devem executar através da sua estrutura organizacional, para atender ao que determina a Constituição Federal;</li> <li>• <b>Informar Contas ao Tribunal de Contas</b> – Preparar as informações a serem remetidas ao Tribunal de Contas, conforme resolução específica, sendo: - As Unidades Gestoras que são informatizadas, terão essa atividade concluída de forma automática. – As Unidades Gestora que não forem informatizadas, deverão gerar, em meio magnético, ou documental as informações solicitadas.</li> </ul>			

Quadro 6 - Tratar Processo

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F02 – Tratar Processo
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
<i>Autuar e distribuir Processo</i>			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autuar Processo</b> – Emitir o número do processo e designar relator conforme grupo de informações determinadas na F03;</li> <li>• <b>Distribuir Processo</b> – Distribuir os processos para análise das contas externas conforme mecanismo de controle de produção.</li> </ul>			

Quadro 7 - Ordenar Processo

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F03 – Ordenar Processo
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
<i>Separar os processos, juntar processos, controlar a documentação e encaminhar.</i>			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			

Quadro 8 - Designar Relator

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F04 – Designar Relator
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
<p><i>Quando a entrada no Tribunal de Contas for um recurso de reconsideração, é sorteado um relator.</i></p> <p><i>Excetuando-se o caso dessa função, a designação é feita de forma sistemática pelo sistema de acompanhamento de processo.</i></p>			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			

Quadro 9 - Analisar Contas

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F05 – Analisar Contas
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
<i>Proceder a análise das contas públicas</i>			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Análise Temporal</b> – <i>Identifica se os prazos de entrega das informações obedeceram à resolução;</i></li> <li>• <b>Análise Contábil;</b></li> <li>• <b>Análise Orçamentária;</b></li> <li>• <b>Análise Patrimonial;</b></li> <li>• <b>Análise de Pessoal;</b></li> <li>• <b>Análise de Fluxo de Caixa;</b></li> <li>• <b>Análise de Contratos e Convênios;</b></li> <li>• <b>Análise de Adiantamento;</b></li> <li>• <b>Solicitar Diligência</b> – <i>Solicita documentação e outras informações quando necessário, para maiores esclarecimentos;</i></li> <li>• <b>Identificar Restrições</b> – <i>Identificar as restrições do processo;</i></li> <li>• <b>Elabora Relatório</b> – <i>Elaborar relatório baseado nas análises.</i></li> </ul>			

Quadro 10 - Analisa Restrições

CLIENTE	Tribunal de Contas	FUNÇÃO	F06 – Analisa Restrições
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
<i>Analisa as restrições do Tribunal de Contas para possível defesa da Unidade Gestora</i>			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Controla Processo para Analise</b> – Fazer o controle de processos liberados pelo Tribunal de Contas (30 dias);</li> <li>• <b>Avalia Defesa</b> – No caso de ocorrerem restrições do Tribunal de Contas em relação ao processo, a Procuradoria avalia a possibilidade de defesa da Unidade Gestora;</li> <li>• <b>Emitir Parecer.</b></li> </ul>			

Quadro 11 - Analisa Parecer

CLIENTE	Tribunal de Contas	FUNÇÃO	F07 – Analisar Parecer
<b>Descrição Detalhada da Função</b>			
<i>Com base nos processos de Tribunal de Contas e Procuradoria Geral do Ministério Público junto ao TC, manifesta-se pela aprovação ou não das contas</i>			
<b>Descrição Detalhada das Atividades</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Diligência</b> - Encaminhar notificação e/ou citação para a Unidade Gestora da <b>Oficiar Diligência</b> – Preparar o texto de diligência com base nas restrições apontadas no processo;</li> </ul>			
<b>Encaminhar qual o processo se refere, através da “ECT” com o respectivo “AV”.</b>			

Quadro 12 - Tratar Diligência

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F09 – Tratar Diligência
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
<i>Apurar as informações necessárias para responder a diligência do Tribunal de Contas</i>			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			

Quadro 13 - Tratar Pauta

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F10 – Tratar Pauta
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
<i>Preparar os atos relativos a parte de julgamento</i>			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Preparar Pauta</b> – Com base nos processos já com manifestações do relator, elaborar a pauta de julgamento conforme a necessidade do Tribunal de Contas;</li> <li>• <b>Publicar Pauta</b> – Publicar a pauta no DOE.</li> </ul>			

Quadro 14 - Julgar Processo

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F11 – Julgar Processo
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
<i>Decidir pela aprovação ou não da decisão do relator</i>			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relatar Processo</b> – Informar, ao Tribunal Pleno, qual o tipo de processo que está sendo julgado e manifestar a indicação de decisão a ser tomada;</li> <li>• <b>Julgar Processo</b> – Votar pela aprovação ou não, ou outras medidas (glosa, multa, etc.);</li> <li>• <b>Solicitar Auditoria</b> – Quando houver controvérsia sobre a decisão. E o processo não referir-se a uma auditoria "in loco" anterior.</li> </ul>			

Quadro 15 - Encaminha Recurso

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F16 – Encaminha Recurso
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
Tratamento que as unidade gestoras efetuam com relação a matéria recorrível			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			

Quadro 16 - Tratar Recurso

<b>CLIENTE</b>	Tribunal de Contas	<b>FUNÇÃO</b>	F17 – Tratar Recurso
<b>Descrição detalhada da Função</b>			
Analisar e emitir parecer sobre um recurso impetrado			
<b>Descrição detalhada das Atividades</b>			

Quadro 17 – Diagrama de Funções do SAG

	PASSO 01	PASSO 02	PASSO 03	PASSO 04	PASSO 05	PASSO 06	PASSO 07	PASSO 08	PASSO 09	PASSO 10	PASSO 11	PASSO 12
<b>Unidade Gestora</b>	F01 Encaminhar Contas		F16 Encaminhar Recurso								F14 Arquivar Contas	
<b>Secretaria das Sessões</b>	F02 Tratar Processo		F17 Tratar Recurso							F10 Tratar Pauta	F12 Publicar Decisão	F15 Tratar Cobrança
<b>SGCE</b>				F03 Ordenar Processo	F05 Analisar Contas			F08 Preparar Diligência			F13 Executar Auditoria	
<b>Procuradoria</b>						F06 Analisar Restrições						
<b>Relator</b>							F07 Analisar Parecer					
<b>Pleno</b>			F04 Designar Relator							F11 Julgar Processo		

### 6.6.3 Integração TCER X Jurisdicionados X Comunidade

Qualquer órgão jurisdicionado ou a população em geral pode usufruir dos benefícios proporcionados pela integração e compartilhamento de informações, pois os dados aqui mantidos podem e devem ser de conhecimento público. (Figura 7)

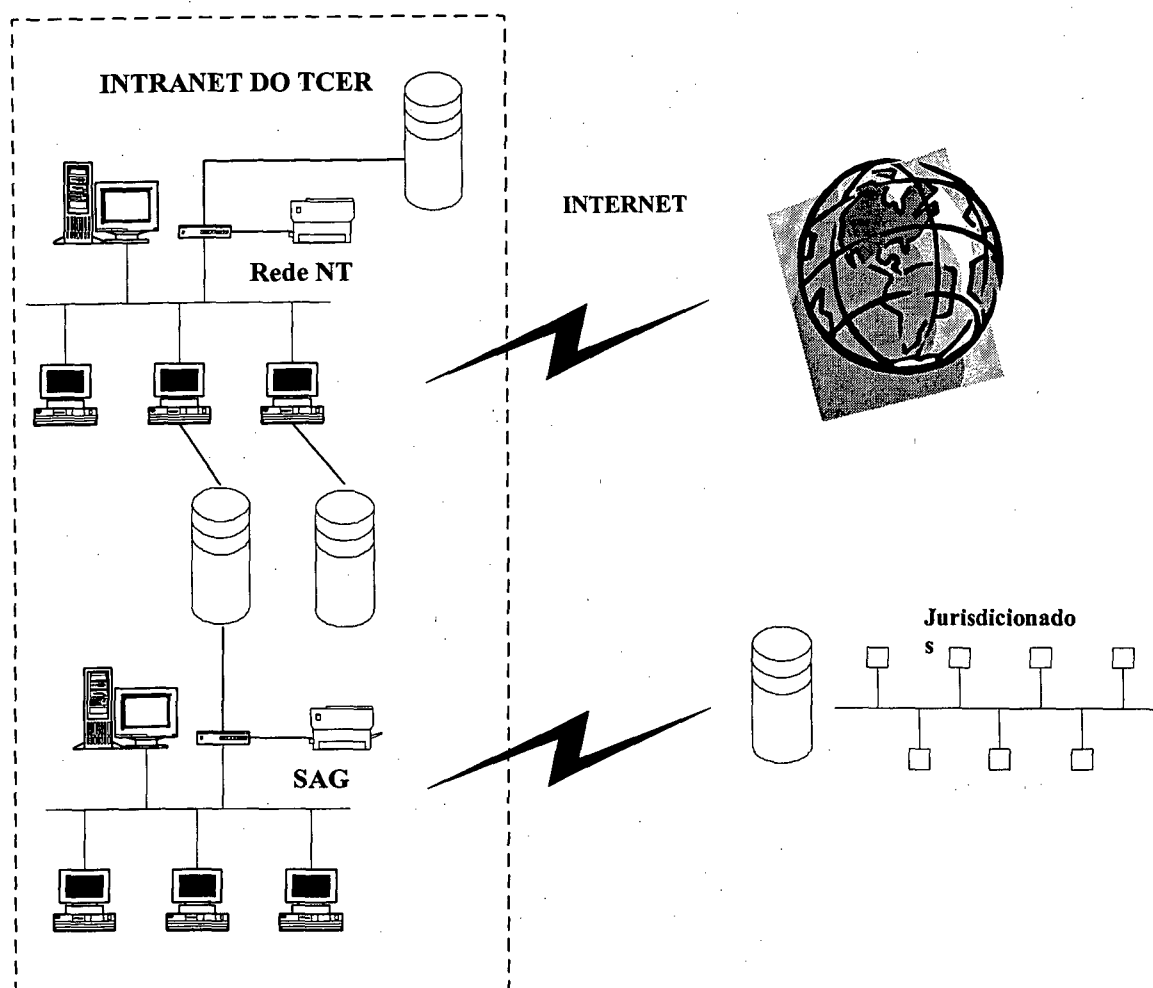


Figura 7 - Sistema Integrado de Informação do TCER

### 6.6.4 Contribuições Gerais e Sugestões (SAG)

O SAG é um instrumento que possibilitará auferir os resultados da aplicação dos recursos públicos com informações ágeis e padronizadas, de acordo com o formato padrão para o processo de auditoria já definido, otimizando, desta forma, a tomada de decisão por meio da TI, nos moldes adotados pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina.



Esse sub-sistema tem-se configurado como uma das principais ferramentas de auditoria, tanto no âmbito do planejamento (interno), quanto no trabalho realizado *in-loco*, além de ter conseguido reduzir parte da utilização de papéis; padronizado alguns procedimentos auditoriais e organizado as remessas de informações pelas Unidades Gestoras, através das resoluções e dos treinamentos realizados.

O uso do computador possibilitou uma redução no tempo para conclusão dos trabalhos, fazendo com que a atuação dos técnicos se expandisse, proporcionando desta forma a melhoria do nível dos funcionários operacionais, que cada vez mais, se aproxima do pessoal de nível tático e, ainda com as operações manuais sendo automatizadas a tendência é um achatamento da pirâmide organizacional.

Para análise das contas dos ordenadores de despesas, à luz dos novos paradigmas de controle, necessita-se de informações constantes dos relatórios econômico-financeiros, bem como de indicadores de desempenho, podendo-se conjugar essas informações para fins de subsídio à auditoria.

Todavia, a sua base de dados não permite realizar inferências acerca da produtividade das alocações das despesas orçamentárias, pois demonstra isoladamente a aplicação dos recursos recebidos e aplicados, tendo em vista que os resultados apurados através dos relatórios e demonstrações contábeis, atualmente, são elaborados, levando em consideração apenas os aspectos formal-legais.

Considerando, portanto, a necessidade de se apurar uma linha de resultado que possa ser utilizada como medida do desempenho global, propiciando a produção de indicadores financeiros e a construção de um painel de controle gerencial, apresenta-se um modelo de auditoria-[papel de trabalho]<sup>2</sup> (Anexo 4), baseado na efetiva utilização da informação contábil, como ferramenta para implementação do controle Gerencial nos Tribunais de Contas.

Com o estabelecimento de parâmetros é possível mensurar e avaliar o desempenho dos jurisdicionados, permitindo, desta forma, a entrada em uma nova dimensão da gestão governamental, na qual seu resultado sejam aferidos e comparáveis, estabelecendo-se padrões, que sirvam de sinalizadores da utilidade e necessidade de sua manutenção para o cidadão-contribuinte.

---

<sup>2</sup> representa os apontamentos com informações e provas levantadas pelo Auditor, que constitua a evidência do trabalho executado e o fundamento de sua opinião.

Assim sendo, apresenta-se, no quadro 18 uma arquitetura de informação simplificada, objetivando dar suporte ao funcionamento do SAG do TCER, para que o banco de dados possa conjugar informações de maneira a se obter indicadores e índices, para fins de subsídio à auditoria, objetivando contribuir, para que os tomadores de decisões envolvidos no processo articulem, de forma integrada, a gestão da informação, de modo que possam responder com eficiência e rapidez à nova demanda de controle que advém da sociedade.

**Arquitetura de Informações (simplificada) para o SAG do TCER** – descrita no quadro 18, tem por objetivo possibilitar ao TCER conhecer a realidade das unidades gestoras nos seus aspectos específicos como do planejamento, orçamento, patrimônio, obtendo informações de diversas maneiras, para uma avaliação dos resultados obtidos na gestão dos negócios públicos, mediante o confronto e conjugação de dados atuais e históricos, da seguinte forma:

I - A partir dos demonstrativos Contábeis, serão elaborados os relatórios de auditoria que se compõem dos aspectos econômicos e financeiros, abaixo relacionados, cujos dados deverão ser apresentados em forma de valores e índices percentuais, quando for o caso:

1. Planos, Lei Diretrizes Orçamentária e Orçamentária (n.ºs e datas);
2. Valor das despesas Fixadas e Receitas Estimadas para o Exercício;
3. Autorização para Abertura de créditos Suplementares por Decreto;
4. Execução Orçamentária;
5. Valor dos Créditos Adicionais;
6. Valor da Receita Arrecadada;
7. Receita Resultante de Impostos;
8. Valor da Despesa Realizada (Correntes e Capital);
9. Déficit/Superávit do Exercício;
10. Orçamentário;
11. Financeiro;
12. Resultado Econômico;
13. Operação de crédito por Antecipação da Receita;
14. Quantidade de Contratos realizados e Valores Globais;

15. Percentual em relação à receita Arrecadada;
16. Endividamento;
17. Dívida Flutuante;
18. Dívida Fundada;
19. Valor das Transferências Intragovernamentais;
20. Ensino;
21. Valor aplicado e o respectivo percentual de aplicação;
22. Pessoal (Lei complementar nº 822/95 - Lei Camata);
23. Valor despendido com pessoal e o percentual.

II - Com relação aos Aspectos Administrativos e Dados Gerais a serem obtidos são os seguintes:

#### ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

1. Administração Direta;
2. Órgãos Existentes (Endereços e Responsáveis);
3. Quantidade Total de Servidores Ativos;
4. Regime Jurídico dos Servidores;
5. Possui Sistema Previdenciário Próprio.
6. Administração Indireta;
7. Entidades Existentes. (Endereços e Responsáveis);
8. Quantidade Total de Servidores Ativos.
9. Responsáveis pelo Controle Interno das Entidades

#### DADOS GERAIS

1. Dados do Município;
2. Sede da Comarca;
3. Área do Município - Urbana/Rural (Km²);
4. Principal Atividade Econômica;
5. Bancos;
6. Dados Demográficos;
7. Quantidade de Eleitores;

8. Saneamento Básico;
9. Água tratada e não tratada;
10. Esgoto tratado e não tratado;
11. Área da Educação;
12. Fundo Municipal;
13. Quantidade de Matrículas Escolares;
14. Quantidade de Unidades Escolares;
15. Área da Saúde;
16. Fundo Municipal;
17. Unidades Hospitalares e leitos à Disposição e Ocupados;
18. Quantidade de Atendimentos;
19. Quantidade de Pessoal Ocupado.

OS INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO a serem apurados através do Programa de Auditoria, anexo 4, são:

1. Eficácia;
2. Eficiência;
3. Efetividade;
4. Produtividade;
5. Qualidade;
6. Resultado Econômico.

Em resumo, a partir da conjugação destas informações é possível demonstrar o resultado da gestão e analisar o seu desempenho (análise de desempenho e do resultado econômico).

Quadro 18 – Arquitetura de Informação

INFORMAÇÕES		Secretaria Geral Controle Externo (SGCE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório Análise Contábil</li> <li>• Relatório Inspeção Ordinária</li> <li>• Audiência</li> <li>• Citação</li> <li>• Diligência</li> <li>• Análise Defesa Gestor</li> <li>• Relatório Final Consolidado</li> </ul>
EXISTENTES	PROPOSTAS		
<i>A Plano Plurianual de Investimentos</i>			
<i>B Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>			
<i>C Demonstrativos Contábeis</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Balanço Orçamentário;</li> <li>• Balanço Financeiro;</li> <li>• Balanço Patrimonial;</li> <li>• Demonstrações das Variações Patrimoniais;</li> <li>• Demonstrações da Receita;</li> <li>• Demonstração da Despesa;</li> <li>• Relatório do Resultado da Gestão;</li> <li>• Relatório do Controle Interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dados Gerais do Município;</li> <li>• Aspectos Administrativos;</li> <li>• Indicadores de Desempenho;</li> </ul>		

Resultados Obtidos	SGCE	Procuradoria	Conselheiro	Plenário
<i>Relatório Técnico Consolidado</i>				
<i>Parecer Jurídico</i>				
<i>Relatório do Conselheiro</i>				
<i>Parecer Prévio</i>				
<i>Acórdão</i>				
<i>Decisão</i>				

## 7 CONCLUSÕES

Antes de procedermos aos comentários finais sobre o Sistema Geral de Auditoria-SAG do TCER, frente ao quadro de referências conceituais apresentados, torna-se oportuno enfatizar alguns aspectos de natureza metodológica deste trabalho, e, portanto, de seus resultados.

Com a Reforma Administrativa, os administradores públicos e os responsáveis pelos Órgãos de Controle Externo necessitam se modernizar, utilizando como ferramenta a contabilidade gerencial para avaliar a execução dos programas governamentais.

A idéia de modernização elaborada neste texto significa basicamente a mudança dos padrões burocráticos de organização para um modelo gerencial, integrando as diferentes funções da entidade, através de um fluxo de informações contínuas e confiáveis, para o constante aperfeiçoamento.

Neste processo de modernização, o SAG é um componente necessário. Assim, no caso do TCER, o conjunto de motivação que justificou este comportamento, está associado ao reconhecimento de que mudanças estão ocorrendo nos planos técnico-administrativo e sócio-institucional, e que estas mudanças significam um dinamismo em termos de tecnologia.

Nestas condições, as unidades se organizam de forma a criar capacitação interna, para alcançarem níveis de eficiência. Utilizando uma analogia com o organismo humano, o TCER está procurando “metabolizar” todas as energias disponíveis, de forma a criar um modelo eficiente e eficaz. Desta forma, a administração abdica do conceito tradicional e limitado de controle.

Além disto, foram discutidos os conceitos de sistemas de informações; novos paradigmas de controle da administração pública e a aplicação de arquitetura de informações dentro da organização.

A observação, coleta e registro de informações do TCER foram orientados para elaboração de estudo de caso, onde se completou a vertente de diagnóstico com uma abordagem sobre os TCs e história da entidade. Tal fato ocorreu, porque a formação de arquitetura de informação e de sistemas de informações gerenciais requerem um processo, que remonta a vários tipos de conceitos.

Em 1990, ensaiou-se os primeiros passos para a informatização das informações deste Tribunal a fim de otimizar a tramitação processual e a ampla orientação aos

jurisdicionados. Nos anos seguintes deu-se seqüência ao referido projeto com a aquisição de equipamentos. Todavia, o impulso maior, ocorreu na atual administração.

O constante aperfeiçoamento no sistema de informações permitirá a melhor instrução dos processos, assegurando conseqüentemente melhores níveis de processamento, análise e informação pelo TCER.

Com relação ao modelo gerencial em vigor no TCER, considerando a preocupação de compartilhar com os usuários e a comunidade suas atividades, a tendência se apresenta no modelo federalista, representado por uma abordagem de gerência baseada no consenso e na negociação de elementos da informação chave e no fluxo de informação para a Instituição.

### **7.1 Contribuições**

O resultado deste estudo, através da percepção de vários assuntos e conceitos, busca auxiliar o TCER a estabelecer uma arquitetura de informações, compatível com suas necessidades.

A relevância de um Sistema de Informações para o TCER e a literatura sobre o assunto justificam a importância deste trabalho.

A metodologia proposta, além das características contábeis e da tecnologia da informação, foi agregada uma terceira variável que é o acompanhamento da gestão econômica. Esta inclusão foi de extrema importância, visto que no estudo de caso, verificase que o conceito de indicadores não vem sendo utilizado.

Acreditamos ainda, que a aplicação deste componente, é um diferencial para o incremento da eficácia e eficiência do TCER.

Tendo como base o estudo realizado, podemos citar como contribuição principal:

- A proposição de uma arquitetura de informação simplificada do TCER, de acordo com os novos paradigmas da administração pública, de maneira a verificar, quais os elementos faltantes para a tomada de decisão mais adequada.
- O elenco de conhecimentos básicos para a elaboração de um EIS-Executive Information Systems, para o TCER.
- Uma visão estrutural dos Tribunais de Contas do Brasil, bem como do TCER.
- Os resultados obtidos podem ser utilizados por outras Cortes de Contas, dado a semelhança de funcionamento.

## **7.2 Limitações**

Embora tenham sido apresentados todos os sub-sistemas implantados e em implantação do TCER, a análise mais detalhada foi procedida apenas no sub-sistema Geral de Auditoria-SAG, que representa a atividade fim do órgão.

Quanto à pesquisa, as limitações referem-se à metodologia aplicada ao estudo de caso, já que o universo pesquisado não cobriu toda a organização, não permitindo, portanto, inferências para o todo.

Em termos percentuais foi procedida a análise da eficácia do TCER, cuja performance ficou comprometida, devido a variável exógena ao sistema, ou seja, as cobranças dos Títulos Executórios não serem realizadas através do TCER e sim pela Procuradoria Geral do Poder Executivo.

## **7.3 Recomendações**

Metodologicamente, no estudo de caso, o interesse não é pelo caso em si, mas pelo que ele sugere a respeito do todo. Deste modo, os resultados e conclusões do presente estudo são uma aproximação da realidade considerada, cujo mérito se constitui no reconhecimento e perspectiva crítica da situação informacional do TCER.

Este trabalho deve ser considerado como uma contribuição ao estudo do Sistema de Informações e de uma Arquitetura de Informações para o TCER quando do seu relacionamento com seus jurisdicionados e a sociedade. A partir dos elementos apresentados, acredita-se que seja possível um aprofundamento em trabalhos futuros, tais como: aprimoramento dos subsistemas existentes, bem como o desenvolvimento de sistemas especialistas.

Os resultados de outros estudos, talvez, venham comprovar as propostas originadas neste trabalho e apóiem, com maior veemência, a recomendação final de que os Tribunais de Contas devem apurar resultados que possam ser utilizados como medida do desempenho global, propiciando a produção de indicadores que permitam a construção de um painel de controle gerencial, jogando luz sobre a realidade que todos precisam conhecer, a fim de melhor cumprir sua função social, que é a de acompanhar todos os atos da Administração Pública.



A adequação da legislação no sentido de capacitar as Cortes de Contas a procederem a cobrança dos seus Títulos Executórios, possibilitando desta forma o aumento da eficácia do TCER nos seus limites organizacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Aline França de **Sistemas de informações gerenciais: uma abordagem orientada aos negócios**. Santa Catarina, IGTI, (Mimeo), 1998.
- BIO, S. R. **Sistemas de Informação – Em enfoque Gerencial**. Editora Atlas. São Paulo, 1985.
- BIO, S. R. **Desenvolvimento de Sistemas Contábeis Gerenciais – Em enfoque comportamental e de mudança**. Editora Atlas. São Paulo, 1990.
- BOONE, Mary E. **Leadership and The Computer** – Prima, USA, 1991.
- BOYD, Harper White e WESTFALL, Ralph. **Pesquisa Mercadológica**. Rio de Janeiro - Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- BRASIL, **Constituição República Federativa do Brasil**, 05 de outubro de 1988 3ª Ed. Brasília. Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.
- BUSQUETS Cristina Del Pilar P. e MARTINS Maria Beatriz Prata R. Borges de M. A **Moralidade na Administração Pública e os Tribunais de Contas**. in Revista do TCSP n.73, outubro/93, págs. 29-52.
- BUZAID, Alfredo. **O Tribunal de Contas no Brasil**. Revista de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1987, fascículo II, p. 37-62.
- CARVALHO, Maria Cecília Maringoni de. **Construindo o saber: metodologia científica: fundamento técnico**. Campinas, Papirus, 1994.
- CASSARRARO, A. C. **Sistemas de Informação para Tomada de Decisão**. 2ª ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1994.

- CAVERNAGHI, Wagner. **O Modelo de Gestão Econômica Aplicada à Área de Produção**. Departamento de Contabilidade e Atuária. São Paulo, 1996.
- CITADINI, Antônio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. Editora Max Limonad, 1995.
- COSTA, Maria Celeste Moraes Guimarães. **O Controle da Administração Pública Pelo Tribunal de Contas**. Revista do TCMG, n.03, jul/set ano de 1994, p. 73-79.
- CUSTÓDIO, Isaias. **Avaliação Gerencial**. São Paulo, Editora Atlas, 1987.
- DAMIANI, Wagner Bronze – **Estudo do Uso de Sistemas de Apoio ao Executivo nas Empresas**, São Paulo, EAESP/FGV, 1997. 207 p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. São Paulo 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias a Administração Pública**. 3ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 1999.
- ENCARTA – **Executive Information Systems – Encyclopedia** – Microsoft – USA – 1996.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da Administração Pública, um Aspecto Interessante**. Gênesis-Revista de Direito Administrativo Aplicado, p.37-47, março de 1995.
- GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O que é o Método Científico**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1989.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. Editora Revista dos Tribunais, ano 1992, p. 21-54, 166-205.

LAUDON. K. LAUDON, J. **Management Information Systems-Organization and Tchnology**. Macmillan Publishing Company. 4. ed. EUA, 1996.

GUERREIRO, Reinaldo. **Modelo Conceituai de Sistema de informação da Gestão Econômica: Uma Contribuição à Teoria da Comunicação da Contabilidade**. São Paulo: Tese de doutorado, USP-São Paulo-1989.

LINS NETTO, Jair. **Tribunal de Contas: Sempre Combatido, Nunca Conhecido**. Revista do TCMG, n.01, jan/mar. Ano de 1995, p. 13-35.

LUCIANI, James, Cunha OSLI et ell, **Sistema de Auditoria de Contas Públicas – Tribunal de Contas de Santa Catarina – 1998**.

MACHADO, Carlos - **Como Dar o Tiro Certo na Hora de Decidir – Informática Exame**, Abril, São Paulo, mar. 1996.

MOURÃO de Oliveira, & NÓBREGA, Marcos – **Os Tribunais de Contas e a Responsabilidade Fiscal: Rompendo os Paradigmas da Auditoria Governamental XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil – Fortaleza – CE - 1999**.

MCGEE, James. PRUSAK, Laurence. **Gerenciamento estratégico da informação: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica**. Tradução de Astrid Beatriz de Figueiredo. Rio de janeiro: Campus - 1994.

MASON, D. WILLCOCKS, L. **Systems Analysis, Systems Design**. Maidenhead: McGraw-HILL - 1996.

MASON, Richard O. MITROFF, Ian I. – **A Program for Research on Management Information Systems – Management Science: 19 USA, jan - 1973**.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 13ª ed. Malheiros 1987.

MIRSIHAWKA, Victor & BÁEZ, Victor Eduardo. **Produmetria: a vez do Brasil** – idéias para aumentar a produtividade. São Paulo, ed. Makron Books – Copers & Lybrand. 1993.

MONTEBELLO, Marianna. **Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas**. Revista do TCMG n.02, abr/jun. ano de 1999, p. 139-233.

OLIVEIRA, José Flávio. Controle Interno no Setor Público. Revista CRC, Porto Alegre: CRC/RS, 23, abr/jun. 1993.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas de Informações Gerenciais: Estratégicas, Táticas, Operacionais**. São Paulo, Atlas, 1998.

OSBORNE, d. **Reinventando o governo, como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Trad. De Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 6ª ed. Brasília, MH Comunicação, 1995.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Gestão Econômica: Uma Expectativa para Entidades da Administração Pública**. In. Congresso Brasileiro de Contabilidade, Fortaleza, 1996.

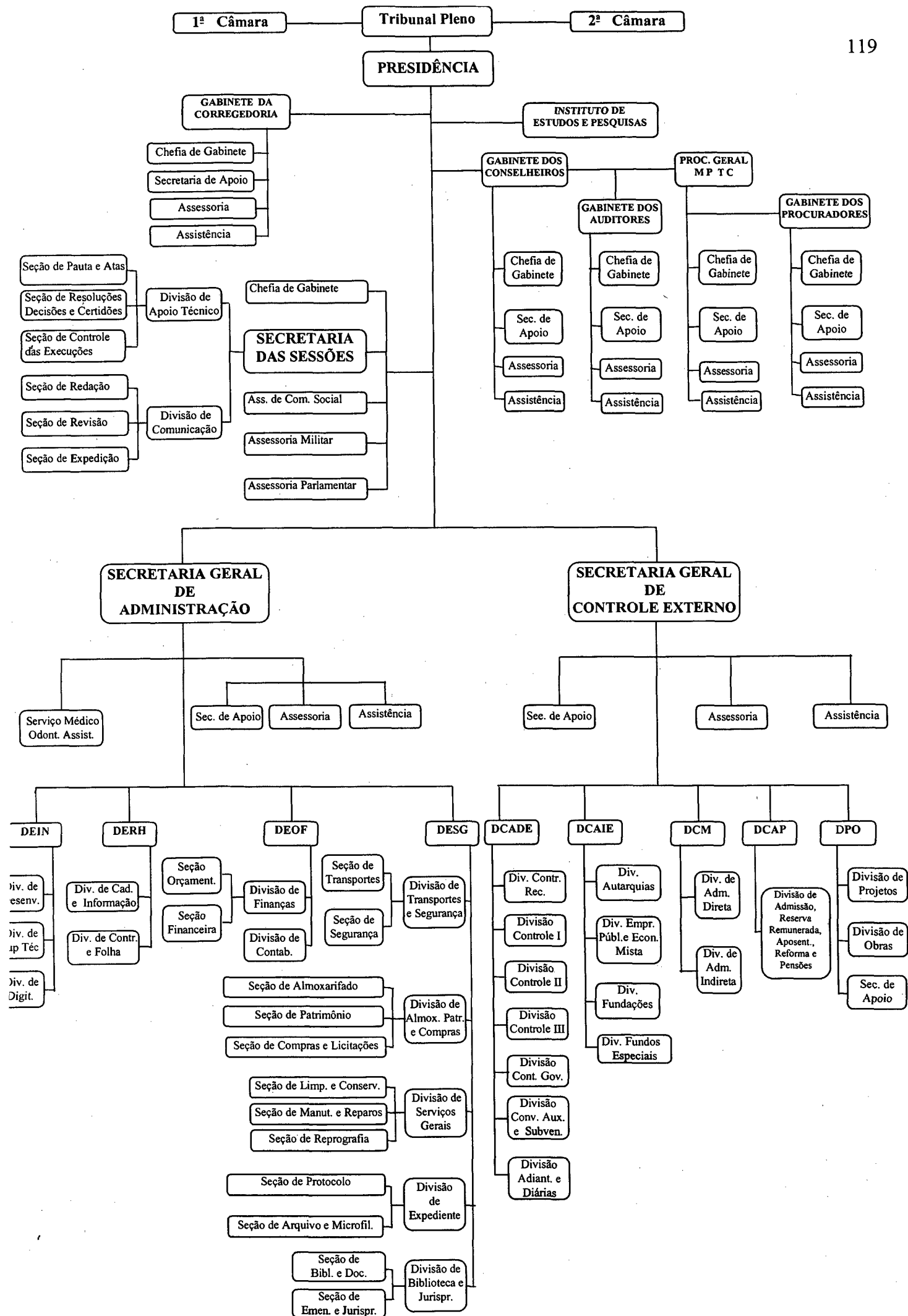
RONDÔNIA, **Constituição Estadual** – Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, 23 de setembro de 1992.

RONDÔNIA, **Lei Complementar n.º 154**, de 26 de julho de 1996, 108º da República – Dispõe sobre a Lei Orgânica do tribunal de Contas do estado de Rondônia, e dá outras providências.

RONDÔNIA, **Lei Complementar n.º 194**, de 1 de dezembro de 1997, 109º da República Cria o Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, o Instituto de Estudos e Pesquisas, altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 154/96, e dá outras providências.

- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 17ª ed. São Paulo Cortes Editora, 1991.
- SINK D. Scott & TUTTLE, Thomas C. **Planejamento e medição para a performance**, Rio de Janeiro, ed. Qualymark, 1993.
- TAIT, Tânia F. C. **Uma avaliação do processo de planejamento estratégico de sistemas de informação em empresas do mercado brasileiro e uma proposta simplificada de arquitetura de informação**. Dissertação de Mestrado em Ciência da Computação, universidade de São Carlos, SP, 1994.
- TAPSCOTT& CASTON, Art. **Mudança de Paradigma** Tradução Pedro Catumb, revisão técnica José Ernesto Lima Gonçalves-São Paulo: Kron Books, 1995.
- TEMER, Michel O Procurador do Estado e os Tribunais de Contas. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, 1995, p. 44-55.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE RONDÔNIA, **Resolução nº 005**, 13 de dezembro de 1996  
Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.
- ZYMLER, Benjamin. **Questões de Controle. Controle das Finanças Públicas no Brasil: Visão Atual e Prospectiva**. **Revista do TCU**, n.76, abr/jun, ano 1998, p. 15-28.

**ANEXO I – Organograma do TCER**





## **ANEXO II - Questionário da Entrevista**

## ENTREVISTA

Nome:

Cargo:

1ª – Como se processam as informações gerenciais no âmbito da Auditoria do Tribunal de Contas?

Resposta:

2ª – As informações produzidas pela Auditoria são suficientes para efeito de tomada de decisões no âmbito deliberativo do Tribunal de Contas? (Conselheiros, Procurador e Plenário).

Resposta:

3ª – Como interagem as informações entre os Departamentos e destes com o Plenário? Existe retroalimentação?

Resposta:

4ª – Qual o grau de confiabilidade das informações produzidas?

Resposta:

5ª - Aponte as deficiências do atual sistema.

Resposta:

6ª – Dê sugestões para melhoria do sistema?

Resposta:

7ª – Analise a relação custo x benefício do atual sistema.

Resposta:

8ª – Considerando o Sistema de Informações Gerenciais-SIG com vista à consecução dos objetivos da entidade, como você analisa a implantação desse sistema no Tribunal de Contas?

Resposta:

**ANEXO III - WORK PAPER'S DO SGA/TCER**

**UNIDADE GESTORA:.....WP/COP-01**

**Período Auditado:**

**ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.**

**ASSUNTO: Autorização para abertura de créditos suplementares e especiais.**

**CRITÉRIO: Os créditos suplementares e especiais devem ser autorizados por lei e devem ser abertos por decreto do Poder Executivo. (art. 42 da Lei Federal n.º 4.320/64).**

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os campos a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Relacionar os créditos orçamentários abertos no exercício, por autorização legal e por decreto do Executivo].

LEI Nº	DECRETO Nº	CREDITO SUPLEMENTAR	CRÉDITOS ESPECIAIS	FONTE DE RECURSOS

**FONTE DE RECURSOS:**

- . Superávit Financeiro.
- . Excesso de Arrecadação.
- . Anulação de Dotação.
- . Operação de Créditos.

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:**

.....

.....

.....

**UNIDADE GESTORA:.....WP/COP-02**

**Período Auditado:**

**ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.**

**ASSUNTO: Abertura de créditos suplementares e especiais.**

**CRITÉRIO: A abertura de créditos suplementares e especiais deve ser precedida de exposição justificativa e da existência de recursos disponíveis (art. 43 da Lei Federal n.º 4.320/64).**

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Relacionar os créditos orçamentários abertos no exercício, (3) Informar sobre a existência de recursos disponíveis e também da existência de exposição justificativa].

**QUADRO DEMONSTRATIVO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

LEI/DECRETOS Nº /DATA	CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTAR/ESPECIAL	RECURSOS INDICADOS	EXPOSIÇÕES JUSTIFICATIVAS

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:**

.....  
 .....  
 .....  
 .....

**UNIDADE GESTORA:.....WP/COP-03**

**Período Auditado:**

**ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.**

**ASSUNTO: Aprovação do quadro de quotas trimestrais da despesa.**

**CRITÉRIO: Após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nela, deve ser aprovado pelo Poder Executivo um quadro de quotas trimestrais da despesa que cada Unidade Orçamentária fica autorizada a utilizar (arts. 47, 48, 49 e 50 da Lei Federal 4.320/64).**

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Demonstrar no quadro, as quotas destinadas a cada Unidade].

**QUADRO DEMONSTRATIVO DAS QUOTAS TRIMESTRAIS**

PROGRAMA/ ATIVIDADE	"I"	"II"	"III"	"IV"	SOMAS

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:**

.....  
 .....  
 .....

**UNIDADE GESTORA:.....WP/COP-04**

**Período Auditado:**

**ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.**

**ASSUNTO: Tomada de Contas por atraso nas Prestações de Contas.**

**CRITÉRIO: Devem ser tomadas, pelo Controle Interno e nos termos da lei, as Contas daqueles responsáveis por bens e valores (art. 78 c/c 84 da Lei Federal 4.320/64).**

=====

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Verificar nos processos administrativos selecionados se os RESPONSÁVEIS por bens e valores públicos, prestaram as respectivas Contas nos prazos fixados; (2) Caso seja negativa a proposição anterior, verificar se o Controle Interno providenciou as respectivas Tomadas de Contas; (3) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (4) Usar em "EFETUOU TOMADA DE CONTAS?"..... Para regularidade da Tomada de Contas pelo Controle Interno, e para omissão ou atraso na providência da Tomada de Contas pelo Controle Interno].

=====

PROCESSO N.º	NOME DO RESPONSÁVEL
DATA PREVISTA PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS	O CONTROLE INTERNO EFETUOU TOMADA DE CONTAS
PROCESSO N.º	NOME DO RESPONSÁVEL
DATA PREVISTA PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS	O CONTROLE INTERNO EFETUOU TOMADA DE CONTAS
PROCESSO N.º	NOME DO RESPONSÁVEL
DATA PREVISTA PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS	





**UNIDADE GESTORA:.....WP/COP-05**

**Período Auditado:**

**ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.**

**ASSUNTO: Demonstração do cumprimento dos Programas de Trabalho.**

**CRITÉRIO: Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária, e também responsável pelo controle da mesma execução, deve ser cobrada a demonstração, do cumprimento ou não dos Programas de Trabalho expressos em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (art. 75, c/c 79 c/c 85 da Lei Federal 4.320/64).**

=====

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) A Equipe de Auditoria deve solicitar através de ofício ao Controle Interno da Entidade auditada, informações sobre o cumprimento dos Programas de Trabalho devendo ser anexadas cópias dos respectivos Demonstrativos de Cumprimento dos Programas de Trabalho - expressão física e financeira].

=====

**Modelo de Ofício:**

Exmº Senhor Diretor (Responsável pelo Controle Interno)

Prezado Senhor,

Pelo presente, solicitamos a especial fineza de nos fornecer cópia dos demonstrativos que atestem o cumprimento dos Programas de Trabalho, expressos monetariamente e em termos de realização de obras e prestação de serviços, tudo nos termos do art. 75, "III" c/c 79 e 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

Sendo só para o momento, antecipadamente agradecemos,

(Assinatura do responsável pela solicitação com identificação e cadastro funcional/TCER)

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:**

.....

.....

.....

**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-06****Período Auditado:****ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.****ASSUNTO: Limites de quotas trimestrais.**

**CRITÉRIO:** Deve ser de responsabilidade do serviço de contabilidade, a exata observância dos limites das quotas trimestrais atribuídas a cada Unidade Orçamentária (art. 80 da Lei Federal 4.320/64).

=====

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) A Equipe de Auditoria deve preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Use em "Auditor"..... Para regularidade do volume de gastos em relação aos limites fixados nas quotas, e.... Para volume de gastos superiores aos fixados pelas quotas ou pela inexistência de fixação de quotas pelo Serviço de Contabilidade].

=====

**DEMONSTRATIVO DO VOLUME DE GASTOS EM FUNÇÃO DOS LIMITES DAS QUOTAS**

PROGRAMA/ ATIVIDADE	LIMITES DAS COTAS (R\$)	VOLUMES DE GASTOS (R\$)	AUDITOR

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

UNIDADE GESTORA:

WP/COP-07

Período Auditado:

ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.

ASSUNTO: Prestação de Contas Anuais.

**CRITÉRIO:** A Entidade deve apresentar suas Contas Anuais ao Tribunal de Contas, dentro dos prazos legais (art. art. 52 da Constituição Estadual C/C art. 37 da Resolução Administrativa nº 006/83 -TCER).

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Use em "Auditor" .... Para regularidade da Prestação de Contas nos prazos legais, e..... Para omissão ou atraso na Prestação de Contas ao Poder Legislativo].

#### DATAS DAS APRESENTAÇÕES DAS CONTAS

EXERCÍCIO DE 19__	Data de apresentação das Contas: __/__/19__. Data devida por Lei para apresentação das Contas ao Tribunal: __/__/19__.	AUDITOR
EXERCÍCIO DE 19__	Data de apresentação das Contas: __/__/19__. Data devida por Lei para apresentação das Contas ao Tribunal: __/__/19__.	AUDITOR
EXERCÍCIO DE 19__	Data de apresentação das Contas: __/__/19__. Data devida por Lei para apresentação das Contas ao Tribunal: __/__/19__.	AUDITOR
EXERCÍCIO DE 19__	Data de apresentação das Contas: __/__/19__. Data devida por Lei para apresentação das Contas ao Tribunal: __/__/19__.	AUDITOR

ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:

.....

.....

.....

.....

UNIDADE GESTORA:

WP/COP-08

Período Auditado:

ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.

ASSUNTO: Guarda e proteção dos ativos.

**CRITÉRIO:** Os bens de caráter permanente devem ter registros analíticos que permitam sua perfeita caracterização e dos agentes responsáveis pela sua guarda (art. 94 da Lei Federal 4.320/64).

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Use em "Auditor" .....Para regularidade dos registros e da guarda dos bens, e.... Para inexistência de registro/não permissibilidade de caracterização analítica do bem e/ou inexistência de termo de responsabilidade definindo o agente responsável pela guarda].

#### QUADRO DEMONSTRATIVO DA SITUAÇÃO DOS BENS PERANTE OS REGISTROS E OS RESPONSÁVEIS

CADASTRO DO BEM	CARACTERIZAÇÃO SUCINTA DO BEM	1)-Situação dos Registros? 2)-Caracterização do Bem? 3)-Termo de Responsabilidade pela Guarda?	AUDITOR 1) 2) 3)
CADASTRO DO BEM	CARACTERIZAÇÃO SUCINTA DO BEM	1)-Situação dos Registros? 2)-Caracterização do Bem? 3)-Termo de Responsabilidade pela Guarda?	AUDITOR 1) 2) 3)
CADASTRO DO BEM	CARACTERIZAÇÃO SUCINTA DO BEM	1)-Situação dos Registros? 2)-Caracterização do Bem? 3)-Termo de Responsabilidade pela Guarda?	AUDITOR 1) 2) 3)
CADASTRO DO BEM	CARACTERIZAÇÃO SUCINTA DO BEM	1)-Situação dos Registros? 2)-Caracterização do Bem? 3)-Termo de Responsabilidade pela Guarda?	AUDITOR 1) 2) 3)

CADASTRO DO BEM	CARACTERIZAÇÃO SUCINTA DO BEM	1)-Situação dos Registros? 2)-Caracterização do Bem? 3)-Termo de Responsabilidade pela Guarda?	AUDITOR 1) 2) 3)
CADASTRO DO BEM	CARACTERIZAÇÃO SUCINTA DO BEM	1)-Situação dos Registros? 2)-Caracterização do Bem? 3)-Termo de Responsabilidade pela Guarda?	AUDITOR 1) 2) 3)

ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-09****Período Auditado:****ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.****ASSUNTO: Guarda e Proteção dos Ativos.**

**CRITÉRIO:** Os bens de caráter permanente, devem ter registros analíticos que permitam sua perfeita caracterização e dos agentes responsáveis pela sua guarda (art. 94 da Lei Federal 4.320/64).

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Usar em "Auditor" .... Para regularidade dos registros e da guarda dos bens, e .... Para inexistência de registro/não permissibilidade de caracterização analítica do bem e/ou inexistência de Termo de Responsabilidade definindo o Agente Responsável pela guarda/inadequabilidade às normas; (3) Documentar as verificações com uso de critérios e razoabilidades].

#### QUESTIONÁRIO DE VERIFICAÇÃO SOBRE A ADEQUABILIDADE DOS USOS E CONTROLES SOBRE OS BENS PÚBLICOS

N.º	VERIFICAÇÕES/QUESITOS AUDITADOS	Auditor SIM	Auditor NÃO
01	O Órgão utiliza normas de classificação de material?		
02	O Órgão mantém os registros analíticos dos bens Patrimoniais atualizados?		
03	Existe incapacidade de comprovação contábil de bens registrados na conta "Bens Patrimoniais"?		
04	O setor de Contabilidade do Órgão mantém os registros sintéticos dos bens móveis e imóveis em seus controles?		
05	No final do exercício foi realizado o inventário de bens móveis e imóveis do Órgão, visando determinar as alterações verificadas no decurso do exercício, tais como: "as variações no valor do Patrimônio; os extravios ocorridos; etc..."?		
06	Ocorreu despesa com a manutenção de imóveis ou serviços que beneficiem direta ou indiretamente qualquer pessoa física, não autorizada por Lei?		

07	Existe nomeação de Comissão de Vistoria e Avaliação de bens patrimoniais para alienação e baixa?		
08	Os bens móveis, do acervo do Órgão, são distribuídos através de Termo de Responsabilidade aos seus usuários?		
09	Os bens patrimoniais, destinados à alienação e baixa, são objetos de relação de materiais à alienar?		
10	Existem bens móveis ingressados no Patrimônio do Órgão através de doações? Ou, doações efetuadas pelo Órgão?		
11	Foi encontrado material fora de carga no último inventário?		
12	Com exceção dos bens sensíveis a impacto, os demais bens móveis encontram-se plaquetados e rebitados?		
13	Os veículos adquiridos com recursos do Órgão estão com suas documentações regularizadas junto ao DETRAN/RO?		
14	Existe Mapa de Controle de Entrada e Saída de Veículos no âmbito da garagem do Órgão?		
15	Existem procedimentos que disciplinem e estabeleçam regras quanto a requisição de veículos para uso em serviço do Órgão?		
16	Existe Boletim Anual de Custos de Veículo?		
17	A escrituração dos materiais permanentes encontra-se atualizada?		
18	Foram encontrados bens patrimoniais fora de carga nos últimos inventários?		
19	Foram constatadas faltas de bens materiais no último inventário ?		
20	Existem bens cedidos à terceiros? Qual o seu valor? Quais as condições de cessão? Se positivo: citar os documentos e autoridade administrativa que determinou a cessão.		
21	Foi verificada a existência de bens cuja baixa seria aconselhável?		

#### ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-10****Período Auditado:****ÁREA:** Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.**ASSUNTO:** Precificação dos bens de almoxarifado.**CRITÉRIO:** Os bens de almoxarifado devem ser avaliados pelo preço médio ponderado das compras (art.106, Inciso "III" da Lei Federal 4.320/64).

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os dados a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Conferir os cálculos, efetuando uma revisão analítica dos controles de almoxarifado para vários itens amostrais; (3) Usar em "Anotações e Observações Diversas"..... Para regularidade dos registros e dos cálculos dos valores médios dos bens de almoxarifado, e ..... Para inexistência de cálculo de valores médios nos registros dos preços dos bens de almoxarifado; (4) Documentar as verificações com cópias das respectivas fichas ou outros registros].

DATA	ENTRADA			SAIDA			SALDO		
	Quant.	Unit.	Valor	Quant.	Unit.	Valor	Quant.	P. Médio	Valor

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:**

.....

.....



**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-11****Período Auditado:****ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.****ASSUNTO: Irregularidades nos controles dos bens de almoxarifado.**

**CRITÉRIO: O Almoxarifado deve ter controles que assegurem a inexistência de aplicação antieconômica, danos, prejuízos, desfalques e desvios de bens pertencentes ao patrimônio público (descontroles como causas que conduzem a graves irregularidades nas Contas, segundo as letras "b usque e" do inciso III do art. 17 da Lei Complementar n.º 032/90).**

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Usar em "Auditor" .... Para regularidade dos registros e da guarda dos bens, e para inexistência de registro/não permissibilidade de caracterização analítica do bem e/ou inexistência de Termo de Responsabilidade definindo o agente responsável pela guarda/inadequabilidade às normas; (3) Documentar as verificações com uso de critérios e razoabilidades].

**QUESTIONÁRIO DE VERIFICAÇÃO SOBRE A ADEQUABILIDADE DOS  
USOS E CONTROLES SOBRE OS BENS PÚBLICOS**

	N.º	Auditor SIM	Auditor NÃO
01	Aos bens do almoxarifado, por ocasião de sua aquisição, são aplicadas as fórmulas para cálculos dos preços médios ponderados?		
02	O Órgão mantém os registros analíticos dos bens do almoxarifado devidamente atualizados?		
03	Os materiais estocados no almoxarifado estão classificados e identificados nas prateleiras?		
04	Os lançamentos nas fichas, ou outra forma de controle, são claros e permitem a imediata identificação dos bens correspondentes?		



**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-12****Período Auditado:****ÁREA:** Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.**ASSUNTO:** A abertura de créditos adicionais - elementos característicos.**CRITÉRIO:** O ato que abrir crédito adicional deve ter indicado a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até aonde for possível (art. 46 da Lei Federal 4.320/64).

=====

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Usar em "Auditor" .... Para regularidade das indicações de importância, espécie e classificação da despesa, e .... Para inexistência de indicações; (3) Documentar as verificações].

=====

**ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS**

DECRETO Nº	IMPORTÂNCIA (\$)	ESPÉCIE DO CRÉDITO	CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	AUDITOR OU

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES ADICIONAIS:**

.....

.....

.....

**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-13****Período Auditado:****ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.****ASSUNTO: Restos a Pagar.**

**CRITÉRIO:** O registro dos Restos a Pagar devem ser feitos por exercício e por credor, distinguindo-se as despesas processadas das não-processadas (art. 92, § único da Lei Federal 4.320/64).

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Usar em "Auditor" ..... Para regularidade dos registros por exercício, credor e despesas processadas e não-processadas, e.....Para desobediência aos critérios definidos em lei; (3) Documentar as verificações].

#### REGISTRO DOS RESTOS A PAGAR

Nº DO PROCESSO	Nº DO EMPENHO	PROJETO/ OU ATIVIDADE	ELEMENTO DE DESPESA	FORNECEDOR CREDOR	VALOR ((R\$))

OBS: Observar que as relações devem ser dos Restos a Pagar: "processados" e "não-processados".

ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a guide for handwriting practice. There are no margins, text, or other markings on the page.

**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-14****Período Auditado:****ÁREA:** Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.**ASSUNTO:** Fornecimento de informações e/ou documento à Comissão de Inspeção.**CRITÉRIO:** Todo processo, documento ou informação, quando solicitado, deve ser fornecido ao Tribunal de Contas em suas inspeções ou auditorias (art. 41 da Lei Complementar 032/90).

=====

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Usar..... Para regularidade dos atendimentos, e..... Para o não fornecimento dos documentos solicitados; (3) Documentar as verificações].

=====

**DISPONIBILIDADES E/OU FORNECIMENTOS DE DADOS RELATIVOS ÀS CONTAS DO ÓRGÃO.**

(1) Toda documentação solicitada pelo TCER durante a Inspeção fora fornecida à Equipe de Auditoria? \_\_\_\_\_ (Sim/Não).

(2) Se a resposta do quesito acima for não, então discrimine quais os documentos, que não foram fornecidos:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(3) A Equipe de Auditoria sofreu limitações no escopo dos trabalhos? \_\_\_\_\_ (Sim/Não). Se a resposta for sim, justifique, enumerando as limitações de escopo havidas.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:**

.....

.....

.....

.....

.....

.....





**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-16****Período Auditado:****ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.****ASSUNTO: Disponibilidade dos documentos para auditoragem.****CRITÉRIO: Nenhum processo, documento ou informação deve ser recusado ou sonegado ao responsável pela Inspeção. (art. 19, § 2º da Resolução Administrativa 06/83-TCER).**

=====

[Procedimentos, testes e observações na auditoragem: (1) Preencher os claros a seguir à luz dos documentos probantes respectivos; (2) Usar o TICK.... Para regularidade das entregas de documentos na auditoria, e..... Para desatendimento/sonegação; (3) Documentar as verificações].

=====

Ofício n.º: Data do ofício: O Ofício fora atendido? Faltaram documentos? Quais?	EA: ____/____/____ (EA: Equipe de Auditoria) ____/____/____ (sim/não)____ (Unidade: _____) Citar: _____
Ofício n.º: Data do ofício: O Ofício fora atendido? Faltaram documentos? Quais?	EA: ____/____/____ (EA: Equipe de Auditoria) ____/____/____ (sim/não)____ (Unidade: _____) Citar: _____
Ofício n.º: Data do ofício: O Ofício fora atendido? Faltaram documentos? Quais?	EA: ____/____/____ (EA: Equipe de Auditoria) ____/____/____ (sim/não)____ (Unidade: _____) Citar: _____
Ofício n.º: Data do ofício: O Ofício fora atendido? Faltaram documentos? Quais?	EA: ____/____/____ (EA: Equipe de Auditoria) ____/____/____ (sim/não)____ (Unidade: _____) Citar: _____

ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a guide for handwriting practice. There are no margins, text, or other markings on the paper.

**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-17****Período Auditado:****ÁREA:** Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.**ASSUNTO:** Pagamento de multas por atraso nos adimplementos de obrigações e outros prejuízos aos Cofres Públicos.**CRITÉRIO:** O Gestor deve ter gerenciado a melhor aplicação para os recursos públicos, a tudo observando quanto à legalidade, legitimidade, economicidade (art. 70, § único da Constituição Federal, c/c art. 17, letras "a" *usque* "e" da Lei Complementar n.º 032/90).

=====

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Verificar se houveram pagamentos de juros, multas ou outros acréscimos de natureza e repercussão financeiras sobre as aquisições e/ou contratos firmados; (2) Usa a marca de verificação .... Para a legalidade dos acréscimos e .... Para ilegalidade/antieconomicidade dos acréscimos].

=====

PROCESSO Nº	CONTRATADO FORNECEDOR	NATUREZA ACRÉSCIMOS	VALOR ACRÉSCIMOS	VALOR DISPONIBILIDADE FINANCEIRA *	JUSTIFICATIVA	AUDITOR

\* Disponibilidade financeira no vencimento da obrigação.

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:**

.....

.....

.....

**UNIDADE GESTORA****WP/COP-18****Período Auditado:****ASSUNTO:** Salvaguarda dos ativos, pela evidenciação dos Controles Contábeis

**CRITÉRIO:** A Contabilidade, como instrumento de controle interno do Patrimônio da Entidade, deve ter condições de evidenciar a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados (art. 83, da Lei Federal 4.320/64); os serviços de Contabilidade devem ser organizados de forma a permitirem o acompanhamento da Execução Orçamentária, o conhecimento da composição Patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais. A análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros e patrimoniais devem ter sido feita pelo método das partidas dobradas (art. 86, da Lei Federal 4.320/64); os direitos e obrigações oriundas de ajustes ou contrato em que a administração pública for parte, deve ter sido objeto de controle contábil (art. 87, da Lei Federal 4.320/64); a contabilidade deve ter evidenciado, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos critérios, e as dotações disponíveis (art. 90, da Lei Federal 4.320/64); o registro dos restos a pagar, devem ter sido feitos por exercício e por credor, distinguindo-se as despesas processadas das não-processadas (Parágrafo Único do art. 92, da Lei Federal 4.320/64); todas as operações de que resultem débitos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, devem ter sido objeto de registro, individualização e controle contábil (art. 93, da Lei Federal 4.320/64); os bens de caráter permanente devem ter registros analíticos, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração (art. 94, da Lei 4.320/64); a contabilidade deve ter mantido registros sintéticos dos bens móveis e imóveis (art. 95, da Lei Federal 4.320/64); o levantamento geral dos bens móveis e imóveis deve ter tido por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade (art. 96, da Lei Federal 4.320/64); as alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, bem como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubsistências ativas e passivas, devem ser constituídos como

elementos da conta patrimonial (art. 100, da Lei Federal 4.320/64); a Demonstração das Variações Patrimoniais deve ter evidenciado as alterações verificadas no patrimônio resultantes ou independentes da execução orçamentária, e deve ter indicado o resultado patrimonial do exercício (art. 104, da Lei Federal 4.320/64); as contas de compensação, demonstradas no Balanço Patrimonial, devem ter registrados os bens, valores e obrigações que, mediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio (Parágrafo 5º do art. 105, da Lei Federal 4.320/64); as avaliações dos elementos patrimoniais devem ter sido feitas, quanto aos bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção; e quanto aos bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras (incisos II e III, do art. 106, da Lei Federal 4.320/64).

[Procedimentos, testes e observações na auditoria: (1) Preencher os claros à luz dos documentos probantes e informações colhidas "in loco" dos responsáveis respectivos; (2) Usar a marca de verificação .....Para regularidade das auditorias, e .....Para inexistências, falhas, irregularidades, omissões; (3) Documentar as verificações].

Solicitar cópia de documentos e/ou informações ao Órgão de Contabilidade (ou órgão Central de Controle Interno da Entidade) sobre a existência de relatórios analíticos, sintéticos, contábeis ou de controles auxiliares, executados referentes ao ano de \_\_\_\_\_. Responder ao questionário abaixo através de observações diretas nas unidades administrativas e através de sondagens, pesquisas, oitivas, inquirições aos responsáveis. Utilizar o modelo de ofício já adotado pela Equipe.

0	QUESTIONARIO A SER PESQUISADO	AUDITOR
1	As operações contábeis são feitas através de documentação legalmente hábil?	
2	Os documentos contábeis são rigorosamente arquivados?	
3	Os registros contábeis são feitos após rigorosos exames da documentação?	

4	Os fatos não exatos, indetermináveis pela própria natureza de consumo, são contabilizados por estimativas?	
5	Os fatos econômicos cujos dados para efeitos contábeis sejam incompletos são contabilizados em "contas a classificar?"	
6	A escrituração encontra-se mantida rigorosamente em dia?	
7	A contabilidade oferece condições de se conhecer a composição patrimonial, em seus aspectos quantitativos e qualitativos?	
8	A contabilidade possui livro DIÁRIO normalmente escriturado, encadernado e sistematicamente organizado, rubricado em condições de atestar as formalidades intrínsecas pertinentes?	
9	Através da contabilidade é possível o acompanhamento da execução orçamentária?	
0	Através da contabilidade é possível o levantamento dos demonstrativos contábeis / financeiros?	
1	A elaboração da contabilidade se faz através do método das partidas dobradas?	
2	É possível, através da contabilidade, conhecer-se, individualizadamente, os seus contribuintes e demais devedores, com indicação do nome, endereço, origem da dívida, importância devida e data do vencimento?	
3	É possível, através da contabilidade conhecer-se todos os credores individualizadamente, com indicação do nome, endereço, importância a pagar e data de vencimento?	
4	A contabilidade tem evidenciado o montante dos créditos orçamentários vigentes, incluindo-se os aprovados na Lei de Orçamento e as suplementações?	
5	A contabilidade tem evidenciado a despesa empenhada ou realizada contra os créditos orçamentários e os saldos disponíveis em cada dotação?	
6	É possível identificar o total de restos a pagar, individualizadamente por credores e discriminadamente os processados e os não-processados?	

7	É possível, através da contabilidade, identificar os serviços da dívida, em sua composição de amortização e de juros da dívida fundada ou consolidada?	
8	É possível, através da contabilidade, identificar as cauções ou as garantias recebidas de terceiros, para execução de contratos de obras e fornecimento em dinheiro, bem como as consignações?	
9	A contabilidade, ou seus controles auxiliares possui registros analíticos de todos os bens permanentes, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles?	
0	A contabilidade, ou seus controles auxiliares possuem registros analíticos dos bens permanentes, com indicação dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração?	
1	A contabilidade possui registros sintéticos dos bens móveis e imóveis?	
2	Cada unidade administrativa possui inventário analítico de seus bens?	
3	A contabilidade na escrituração dos valores sintéticos dos bens móveis e imóveis, tem por base os valores dos inventários individuais de cada unidade administrativa?	
4	As superveniências e as insubsistências ativas e passivas, decorrentes da execução orçamentárias e independentes dela, constituem elementos da conta patrimonial quando de suas ocorrências?	
5	As alterações patrimoniais são evidenciadas pela contabilidade através da Demonstração das Variações Patrimoniais?	
6	A contabilidade possui registros, em contas de compensação evidenciando as responsabilidades por bens, valores e obrigações que, mediata ou indiretamente possam vir a afetar o patrimônio?	
7	A avaliação dos bens móveis e imóveis tem sido feito pela contabilidade, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção?	
8	A contabilidade tem reconhecido entre os seus valores, os bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras?	

ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



**UNIDADE GESTORA:****WP/COP-19****Período Auditado:****ASSUNTO: "SALVAGUARDA DE BENS PÚBLICOS"**

**CRITÉRIO:** O controle da Execução Orçamentária deve ter por objetivo a verificação da probidade da Administração a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos (art. 81, da Lei Federal 4.320/64) assim também, deve ter compreendido o controle da fidelidade funcional dos agentes responsáveis por bens e valores públicos (art. 75 da Lei Federal 4.320/64) objetivando demonstrar os cumprimentos da legalidade da gestão patrimonial definido ao Controle Interno nos termos do art. 51, Inciso II, da Constituição Estadual. Em consequência, a administração deve ter gerenciado os registros públicos em obediência aos princípios da LEGALIDADE, LEGITIMIDADE e ECONOMICIDADE. (art. 46, Parágrafo Único da Constituição Estadual).

=====

**PROCEDIMENTO DE AUDITORIA:**

- (1) Verificar nos processos administrativos selecionados os bens/produtos/materiais adquiridos;
- (2) Coletar as datas de recebimento das compras;
- (3) Verificar as datas de pagamentos das compras;
- (4) Verificar os registros de entrada e saída do almoxarifado dos bens/produtos/materiais selecionados;
- (5) preencher os claros a seguir a luz dos documentos probantes respectivos;
- (6) Documentar as verificações.

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º:****NOME DO FORNECEDOR:****NOTA FISCAL N.º E DATA:****"QUADRO DE DEMONSTRATIVO"****N.º de Ordem:****Item adquirido:****Quanto:****Data:****Registrado na:**

Requisição de saída:

Órgão requisitante:

Destino Final:

Bem comprado:

Recebimento:.

Pagamento:

Ficha de almoxarifado? S/N:

Do almoxarifado:

Unidade responsável:

Do Bem (identificar o consumo final):

N.º :

Data:

Quantidade:

**ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

UNIDADE GESTORA:

WP/COP-20

Período Auditado:

ÁREA: Contabilidade, Orçamento e Patrimônio.

ASSUNTO: APRESENTAÇÃO DOS BALANCETES MENSIS JUNTO AO TCER.

CRITÉRIO: Os Balancetes mensais dos órgãos da Administração Direta devem ter sido apresentados ao Tribunal de Contas nos prazos referidos no Art. 53 da Constituição Estadual.

## PROCEDIMENTOS, TESTE E OBSERVAÇÕES NA AUDITAGEM:

- (1) Preencher os claros do formulário a seguir à luz dos documentos probantes respectivos;  
 (2) Usar a marca de Verificação.....Se for SIM e use.....Se for NÃO.

MÊS	DATAS DAS ENTREGAS AO TCER	SIM (DENTRO DO PRAZO)	NAO (FORA DO PRAZO)
JANEIRO			
FEVEREIRO			
MARÇO			
ABRIL			
MAIO			
JUNHO			
JULHO			
AGOSTO			
SETEMBRO			
OUTUBRO			
NOVEMBRO			
DEZEMBRO			

ANOTAÇÕES E OBSERVAÇÕES DIVERSAS:

.....

.....

.....

.....

**ANEXO IV - Programa de Auditoria**

Unidade Gestora:..... Data base: 31/12

**Objetivos:**

- Obter índices e informações que possibilitem monitorar os indicadores da gestão, de modo a formar um “Painel de Controle Gerencial” para fins de apuração de desempenho da gestão.
- Permitir obter dados oriundos do sistema formal de informações (Lei Orçamentária, demonstrativos contábeis e anexos da Lei 4.320/64 e outros) e do sistema não-formal de informações (relatórios, controles internos e outros) de modo a estabelecer parâmetros para a apuração da eficiência da gestão, consolidados no Relatório de Gestão e Análise de Desempenho.

<b>Procedimentos</b>		
<b>Descrição</b>	<b>Feito Por, Data:</b>	<b>Comentários</b>
1. Levantamento de Índices Gerenciais		
1.1.Com base nos demonstrativos contábeis da entidade e no sistema não-formal de informações, do exercício em análise e do exercício imediatamente anterior, siga os tópicos abaixo:		
a) Proceder a escolha dos Programas de Governo passíveis de aplicação dos conceitos de controle através de índices gerenciais e da <i>Classificação Funcional</i> programática, anexo 5, da Lei 4320/64		
b) Perscrutar e obter as metas físicas e referenciais financeiros que servirão de base à montagem dos referidos índices gerenciais;		
c) Definir os elementos de mensuração e controle aplicáveis ao programa de governo sob análise, tais como: eficácia, eficiência, <i>efetividade</i> , <i>produtividade</i> , <i>qualidade</i> preenchendo o Mapa Descritivo Dos Elementos de Mensuração.		

<b>Descrição</b>	<b>Feito Por, Data:</b>	<b>Comentários</b>
d)Obter, junto ao sistema não-formal de informações os dados necessários à composição dos índices, os quais representem correlação lógica com os elementos de mensuração e controle anteriormente definidos, preenchendo o Mapa de Controle Gerencial,		
1.2.Com base no Mapa de Controle Gerencial elaborado, proceda à análise da variação temporal dos índices, determine seu resultado no ano em análise, se melhor ou pior de que o ano anterior, da forma seguinte:		
a)Efetuar o cálculo da eficácia, observando que tal índice mede os resultados alcançados, em termos operacionais. Quanto maior o valor obtido, maior será o grau de eficácia atingido.		
b)Efetuar o cálculo da eficiência observando que tal índice mede a relação custo x benefício dos investimentos realizados. Quanto maior o índice obtido maior o grau de eficiência atingido.		
c)Efetuar o cálculo da efetividade, observando que tal índice mede a capacidade de atingir os objetivos pré-determinados, com reflexo na continuidade ou descontinuidade dos serviços. Quanto menor for o índice obtido, maior o grau de efetividade.		
d)Efetuar o cálculo da produtividade, observando que tal índice mede a produtividade média global dos servidores alocados na área fim, sem prejuízo da qualidade do serviço prestado, em função da variável escolhida, como fator de mensuração da produtividade. Quanto maior for o índice obtido, maior será o grau de produtividade		
e) Efetuar o cálculo da qualidade, observando que tal índice mede o esforço sistemático da entidade para a melhor prestação de seus serviços. Neste caso, quanto menor o índice obtido, maior será o grau de qualidade.		
2. Apuração do Resultado Econômico		
2.1.Com base nos demonstrativos contábeis da entidade, nos anexos previstos na Lei 4320/64, no sistema não-formal de informações, siga os tópicos abaixo:		
a) Proceder a escolha dos Programas de Governo passíveis de aplicação dos conceitos de controle através de índices gerenciais e da Classificação Funcional Programática, anexo 5 da Lei 4.320/64;		

<b>Descrição</b>	<b>Feito Por, Data:</b>	<b>Comentários</b>
b) Efetuar a apuração dos “mix” de serviços que servirão de base para o estudo comparativo, seu quantitativo e sua unidade de quantificação, ressaltando os mais significativos em termos numéricos, preenchendo o <i>Mapa Descritivo de Serviços Fornecidos</i> .		
e) Efetuar a apuração do custo dos serviços fornecidos (incluindo os custos indiretos identificáveis ao serviço e as depreciações.); considerando os recursos efetivamente consumidos no exercício de acordo com o princípio da competência, seu montante e identificação, preenchendo o <i>Mapa de Apuração do Custo dos Serviços</i> ;		
d) Efetuar a apuração do custo de oportunidade, preenchendo o <i>Mapa de Apuração do Custo de Oportunidade</i> .		
Obs. O Custo de Oportunidade é o menor preço de mercado à vista, atribuído pelas entidades privadas, quando comparado ao mesmo serviço prestado ao cidadão pela entidade pública, com similar qualidade, oportunidade e tempestividade,		
e) Apurar a Receita Econômica por serviço prestado, através da multiplicação do custo de oportunidade pelo número de serviços prestados, os quais sejam faturáveis, preenchendo o <i>Mapa Descritivo do Resultado Econômico Obtido</i> ; Apurar o lucro econômico, para a sociedade, obtido na manutenção do serviço público em análise, com a indicação dos recursos consumidos (custos diretos e indiretos), analisando sua variação temporal e determinando seu resultado no ano em análise, se melhor ou pior quando comparado com o período imediatamente anterior.		
g) Efetuar o cálculo do retorno social, analisando sua variação temporal e determinando o resultado obtido no ano em análise, é melhor ou pior que aquele obtido no ano anterior.		
<b>3. Consolidação dos Resultados Apurados</b>		
3.1. Com base nos demonstrativos contábeis da entidade, nos anexos previstos na Lei 4.320/64, no sistema não-formal de informações e nos papéis de trabalho elaborados, sintetize os resultados alcançados através da elaboração do RELATÓRIO DE GESTÃO E ANÁLISE DE DESEMPENHO		

<i><b>Descrição</b></i>	<i><b>Feito Por, Data:</b></i>	<i><b>Comentários</b></i>
<b>4. Procedimentos Finais</b>		
4.1. Caso a equipe julgue necessário efetuar passos não previstos nesse programa, deverá utilizar o item III para relacionar os procedimentos alternativos. Dessa forma, uma outra equipe, em serviço posterior, poderá se utilizar desses procedimentos.		
4.2. Todo programa deverá ser rubricado e apresentado à chefia e depois arquivado nas pastas de serviço (juntamente com as pastas dos processos). Os passos que a equipe julgar desnecessários ou impraticáveis deverão apresentar, na coluna comentários., o motivo da não aplicação.		

Fonte: MOURAO de Oliveira, & NOBREGA, Marcos



## **GLOSSÁRIO**

- DSS – Decision Support Systems
- EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
- EIS – Executive Information System
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- SAD – Sistemas de Apoio à Decisão
- SAG - Sistema de Auditoria Geral
- SI - Sistemas de Informações
- TCER - Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
- TCs - Tribunais de Contas
- TI – Tecnologia da Informação